



भारत का राजपत्र The Gazette of India

असाधारण

EXTRAORDINARY

भाग III—खण्ड 4

PART III—Section 4

प्राधिकार से प्रकाशित

PUBLISHED BY AUTHORITY

सं. 244]

नई दिल्ली, बुधवार, अगस्त 20, 2014/श्रावण 29, 1936

No. 244]

NEW DELHI, WEDNESDAY, AUGUST 20, 2014/SRAVNA 29, 1936

भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण

अधिसूचना

नई दिल्ली, 19 अगस्त, 2014

फा. सं. 409-21/2013-एनएसएल-I.—भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण अधिनियम, 1997 (1997 का 24) की धारा 11 की उप-धारा (1) के खण्ड (ख) के उप-खण्डों (ii), (iii) और (iv) के साथ पठित, धारा 36 के अधीन इसको प्रदत्त शक्तियों का अभ्यास करते हुए, एतद्वारा निम्नलिखित विनियमों को बनाता है, अर्थात्:—

अन्तरराष्ट्रीय कॉलिंग कार्ड सेवाएँ (पहुँच शुल्क)

विनियम, 2014

(संख्या 2014 का 11)

अध्याय-I

प्रारम्भिक

1. **संक्षिप्त शीर्षक, विस्तार और प्रारम्भ।**—(1) इन विनियमों को अन्तरराष्ट्रीय कॉलिंग कार्ड सेवाएँ (पहुँच शुल्क) विनियम, 2014 कहा जा सकता है।
- (2) ये विनियम सरकारी राजपत्र में उनके प्रकाशन की तिथि से प्रभावी होंगे।
2. **परिभाषाएँ:**—इन नियमों में, जब तक कि सन्दर्भ अन्यथा आवश्यक न करता हो,—
 - (क) "पहुँच सेवा प्रदाता" का अर्थ है भारतीय टेलीग्राफ अधिनियम 1885 (1885 का 13) की धारा 4 के अधीन दिए गए किसी लाइसेंस के अधीन पहुँच सेवा प्रदान करने के लिए अधिकृत कोई लाइसेंसधारी और इनमें भारत संचार निगम लिमिटेड और महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड भी सम्मिलित हैं।
 - (ख) 'अधिनियम' का अर्थ है भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण अधिनियम, 1997 (1997 का 24);
 - (ग) "प्राधिकरण" का अर्थ है अधिनियम की धारा 3 की उप-धारा (1) के अधीन स्थापित भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण;
 - (घ) "पहुँच शुल्क" का अर्थ है अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी के परिचालक द्वारा पहुँच सेवा प्रदाता को देय शुल्क, जो पहुँच सेवा प्रदाता के सदस्य को, कॉलिंग कार्ड के माध्यम से, अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी की ध्वनि सेवा प्रदान करने के लिए है;
 - (ज) इन विनियमों में प्रयुक्त परन्तु परिभाषित नहीं किए गए, और इसके अधीन बनाए गए अधिनियम और नियमों और अन्य विनियमों में परिभाषित किए गए अन्य सभी शब्दों और शब्द-समूहों के अर्थ वह होंगे जो उन्हें अधिनियम या नियमों या अन्य विनियमों, जैसा भी मामला हो सकता है, में उन्हें क्रमशः आवंटित किए गए हैं।

अध्याय II**अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी के परिचालक और पहुँच सेवा प्रदाता का दायित्व**

3. **अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी के परिचालक का दायित्व:—** अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी का ऐसा हर परिचालक, जिनकी मंशा कॉलिंग कार्ड के माध्यम से अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी की ध्वनि सेवा प्रदान करना है, सभी पहुँच सेवा प्रदाताओं से, लिखित में, अनुरोध करेगा कि प्राधिकरण द्वारा बनाए गए विनियमों और अपने लाइसेंस अनुबन्ध के नियमों और शर्तों के प्रावधान के साथ संगत में इंटरकनेक्शन अनुबन्धों में प्रवेश करें:

बशर्ते कि ऐसे पहुँच सेवा प्रदाताओं के मामले में जो इन विनियमों के प्रारम्भ के बाद पहुँच सेवा प्रारम्भ करते हैं, अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी का परिचालक ऐसे पहुँच सेवा प्रदाता के साथ, पहुँच सेवा प्रदाता द्वारा पहुँच सेवा के प्रारम्भ के साठ दिनों के भीतर, इंटरकनेक्शन अनुबन्ध में प्रवेश करेगा।

4. **पहुँच सेवा प्रदाता का दायित्व:—** (1) विनियमन 3 के अधीन अनुरोध की प्राप्ति पर, पहुँच सेवा प्रदाता, अनुरोध की प्राप्ति की तिथि से तीस दिन के भीतर, अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी के परिचालक के साथ इंटरकनेक्शन अनुबन्ध में प्रवेश करेगा।
 (2) उप-विनियमन (1) के अधीन अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी के परिचालक और पहुँच सेवा प्रदाता के बीच में प्रवेश की गई व्यवस्था उस तिथि से प्रभावी होगी जो ऐसे अनुबन्ध में प्रवेश करने की तिथि से तीस दिन से अधिक के बाद में नहीं है।
 (3) कोई भी पहुँच सेवा प्रदाता, प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से, अपने उपभोक्ताओं को अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी के परिचालकों द्वारा पेशकश की गई, कॉलिंग कार्ड के माध्यम से, अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी की ध्वनि सेवाओं से मना नहीं करेगा।
 (4) हर पहुँच सेवा प्रदाता अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी के परिचालकों को, अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी की ध्वनि कॉल को अवश्य सौंप देगा, जो सेवा क्षेत्र के स्तर—I टीएएक्स के स्थान पर, कॉलिंग कार्ड का उपयोग करके इसके उपभोक्ता द्वारा उत्पन्न की गई है:

बशर्ते कि यदि अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी के परिचालक के पास किसी सेवा क्षेत्र में स्तर—I टीएएक्स के स्थान पर इसकी उपस्थिति नहीं है, तो यह ऐसे अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी के परिचालक की जिम्मेदारी होगी कि वह सेवा क्षेत्र के ऐसे स्तर—I टीएएक्स के स्थान से कॉल लेने के लिए आवश्यक व्यवस्था करे।

अध्याय III**पहुँच शुल्क**

5. **अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी के परिचालक द्वारा पहुँच सेवा प्रदाता को देय पहुँच शुल्क:—**(1) अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी का परिचालक, जो पहुँच सेवा प्रदाता के उपभोक्ताओं को कॉलिंग कार्ड के माध्यम से अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी की ध्वनि सेवा प्रदान कर रहा है, इन विनियमों की अनुसूची में निर्दिष्ट है या जैसा अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी के परिचालक और पहुँच सेवा प्रदाता के बीच परस्पर सहमति हो सकती है, पहुँच शुल्क का भुगतान करेगा।

अध्याय IV**विविध**

6. **कॉलिंग कार्ड सेवाओं के बारे में रिपोर्टिंग की आवश्यकता:—**(1) हर अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी का परिचालक, तिमाही आधार पर, प्राधिकरण को रिपोर्ट करेगा —
 (क) उसके द्वारा विपणन किए गए कॉलिंग कार्ड का प्रकार;
 (ख) बेचे गए हर प्रकार के कॉलिंग कार्ड की कुल संख्या;
 (ग) कॉलिंग कार्ड के माध्यम से उत्पन्न की गई अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी के ध्वनि मिनट की कुल संख्या, देश के अनुसार, और ऐसी कॉलों के लिए उपभोक्ता से ली गई प्रति मिनट दर, देश के अनुसार; और
 (घ) पहुँच सेवा प्रदाता को भुगतान किए गए पहुँच शुल्क की कुल राशि।
 (2) हर पहुँच सेवा प्रदाता, तिमाही आधार पर, प्राधिकरण को, इसके द्वारा प्रत्येक अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी के परिचालक से, अलग-अलग, प्राप्त किए गए प्रति मिनट पहुँच शुल्क और पहुँच शुल्क की कुल राशि को रिपोर्ट करेगा।
 (3) उप-विनियमन (1) और उप-विनियमन (2) में सन्दर्भित की गई त्रैमासिक रिपोर्ट को प्राधिकरण को पिछली तिमाही के अंत के तीस दिन के भीतर जमा किया जाएगा।

अनुसूची {विनियमन 5(1) को देखें}

पहुँच शुल्क

कॉलिंग कार्ड के माध्यम से अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी की ध्वनि कॉलों के लिए अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी के परिचालक द्वारा पहुँच सेवा प्रदाता को भुगतान किए गए पहुँच शुल्क	
पहुँच शुल्क (रु. प्रति मिनट में) वायरलाइन सेवाएँ	पहुँच शुल्क (रु. प्रति मिनट में) वायरलेस सेवाएँ
1.20	0.40

सुधीर गुप्ता, सचिव

[विज्ञा.III/4/असा/142/2014]

टिप्पणी: व्याख्यात्मक ज्ञापन 'अन्तरराष्ट्रीय कॉलिंग कार्ड सेवाएँ (पहुँच शुल्क) विनियम, 2014' के उद्देश्यों और कारणों को बताता है।

**‘अन्तरराष्ट्रीय कॉलिंग कार्ड सेवाएँ
(पहुँच शुल्क) विनियम, 2014 (2014 का 11)’ का
व्याख्यात्मक ज्ञापन**

क. पृष्ठभूमि

1. पहुँच सेवा लाइसेंसों (फिक्स्ड लाइन और सेल्युलर) के प्रयोजन के लिए, देश को 22 लाइसेंस सेवा क्षेत्रों (एलएसए) में विभाजित किया गया है जो, कुछ अपवादों के साथ, राज्य की सीमाओं के साथ अधिकांशतः सह-टर्मिनस हैं। इंटर-एलएसए ट्रेफिक, जिसमें एलएसए की सीमाओं के भीतर से प्रारम्भ हुई और समाप्त हुई लंबी दूरी की कॉलें सम्मिलित हैं, को पहुँच सेवा प्रदाता द्वारा स्वयं ले जाया जा सकता है। फिर भी, इस ट्रेफिक को प्रारम्भ वाले सेवा प्रदाता के साथ पारस्परिक सहमति के द्वारा किसी राष्ट्रीय लंबी दूरी के परिचालक (एनएलडीओ) द्वारा भी ले जाया जा सकता है। इंटर-एलएसए ट्रेफिक—जो कि एक एलएसए में प्रारम्भ हुआ और किसी अन्य एलएसए में समाप्त हुआ ट्रेफिक है—को ले जाने के लिए कालों को किसी एनएलडीओ के माध्यम से रूट किया जाना आवश्यक है।
2. फिक्स्ड और मोबाइल नेटवर्कों से अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी (आईएलडी) ट्रेफिक को अन्तरराष्ट्रीय नेटवर्कों को आगे भेजने के लिए या तो किसी एनएलडीओ के नेटवर्क के माध्यम से या फिर अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी के परिचालकों (आईएलडीओ) गेटवेज को सीधे रूट किया जाता है। फिर भी, ऐसी स्थितियों में जहाँ किसी आईएलडीओ की उपस्थिति का बिन्दु (पीओपी) और पहुँच सेवा प्रदाता का स्विच (जीएमएससी/ट्रांजिट स्विच) स्तर-I टीएएक्स के एक ही स्टेशन पर स्थित हैं, पहुँच सेवा प्रदाता कालों को आईएलडीओ को सीधे सुपुर्द करने से मना नहीं कर सकता है। यूएसएल/आईएलडी/यूएसएल (6.3) लाइसेंस की प्रासंगिक लाइसेंसिंग शर्त निम्नानुसार है। ऐसा ही एक शर्त यूएसएल लाइसेंस (खण्ड 26.5) और आईएलडी लाइसेंस (खण्ड 17.1) में है:
‘अंतरराष्ट्रीय लंबी दूरी के ट्रेफिक को, अन्तरराष्ट्रीय नेटवर्कों को आगे संचारित करने के लिए आईएलडी सेवा प्रदाता के गेटवेज तक, एनएलडी सेवा प्रदाताओं के नेटवर्क के माध्यम से रूट किया जाना चाहिए जो कि लाइसेंसप्रदाता/भादूविप्रा द्वारा समय-समय पर जारी किए गए किसी भी दिशानिर्देशों/आदेशों/निर्देशों/विनियमन की पूर्ति के अधीन हैं। फिर भी, लाइसेंसधारी ऐसी स्थितियों में सीधे आईएलडी सेवा लाइसेंसधारी के साथ जुड़ने से मना नहीं करेगा जहाँ आईएलडी सेवा लाइसेंसधारी का पॉप और लाइसेंसधारी के स्विच (जीएमएससी/ट्रांजिट स्विच) स्तर-I टीएएक्स के एक ही स्टेशन पर स्थित हैं।’
3. वर्तमान में प्रचलित व्यवस्था में, किसी ग्राहक के पास लंबी दूरी के वाहक को चुनने का विकल्प नहीं है। विकल्प की यह कमी उपभोक्ता कल्याण को संभावित रूप से कम करती है क्योंकि पहुँच सेवा प्रदाता लंबी दूरी की कॉलों के लिए उच्च खुदरा टैरिफ शुल्क लेने में सक्षम हैं। यह पहुँच सेवा प्रदाता है जो एनएलडीओ/आईएलडीओ को चुनता है, या एनएलडीओ/आईएलडीओ लाइसेंस धारी अपनी सहयोगी कंपनी का उपयोग करता है जिसके सुपुर्द कॉल आगे ले जाने के लिए की जाती है। दोनों में से किसी भी मामले में, ग्राहक पहुँच सेवा प्रदाता के साथ बंध जाता है और संभावित निम्न मूल्यों के ऐसे लाभों से वंचित हो जाता है जो लंबी दूरी की सेवाओं के बाज़ार में प्रतिस्पर्धा से प्राप्त हो सकते हैं। क्योंकि अधिकांश पहुँच सेवा प्रदाता एकिकृत खिलाड़ी हैं जिनके पास एनएलडी और आईएलडी लाइसेंस भी हैं, इसलिए प्रभावी रूप से, लंबी दूरी की कॉलों के लिए कोई प्रतिस्पर्धा नहीं है जहाँ तक सदस्यों का सम्बन्ध है। प्राधिकरण यह पाता है कि सदस्यों को कॉलिंग कार्डों का उपयोग करके उनके लंबी दूरी के वाहक का चयन करने का एक विकल्प प्रदान करके, सदस्यों को पेशकश किए गए एनएलडी/आईएलडी शुल्कों में प्रभावी प्रतिस्पर्धा आगे पैदा करने की क्षमता विद्यमान है। आईएलडीओ द्वारा प्रस्तुत किए गए आंकड़ों और एक मोबाइल सेवा प्रदाता द्वारा पेशकश किए गए टैरिफों के आधार पर, निम्नलिखित उदाहरण पहुँच प्रदाताओं को एकत्रित होने वाले उच्च मार्जिनों को प्रतिबिंबित करते हैं, जिनका एक भाग उपभोक्ताओं को पारित हो सकता था, यदि उनके पास आईएलडीओ तक, कॉलिंग कार्ड के माध्यम से, सीधे पहुँचने की स्वतंत्रता होती:

क. भारत से अमरीका को कॉल

पहुँच सेवा प्रदाता द्वारा उपभोक्ताओं को पेशकश किया गया टैरिफ	रु. 8 प्रति मिनट
अमरीका में ले जाने के लिए और अमरीका में समाप्ति के लिए आईएलडीओ द्वारा पहुँच सेवा प्रदाता से एकत्र किए गए शुल्क	रु. 0.65 प्रति मिनट
पहुँच सेवा प्रदाता को उपलब्ध मार्जिन	रु. 7.35 प्रति मिनट

ख. भारत से थाईलैंड को कॉल

पहुँच सेवा प्रदाता द्वारा उपभोक्ताओं को पेशकश किया गया टैरिफ	रु. 10 प्रति मिनट
थाईलैंड में ले जाने के लिए और थाईलैंड में समाप्ति के लिए आईएलडीओ द्वारा पहुँच सेवा प्रदाता से एकत्र किए गए शुल्क	रु. 1.60 प्रति मिनट
पहुँच सेवा प्रदाता को उपलब्ध मार्जिन	रु. 8.40 प्रति मिनट

इन दोनों उदाहरणों में, यदि आईएलडीओ को कॉलिंग कार्ड सेवाओं के माध्यम से उपभोक्ताओं को सीधे टैरिफ पेशकश करने की अनुमति दी जाती, और आगे, यदि पहुँच सेवा प्रदाता को आईएलडीओ से लागत-आधारित पहुँच शुल्कों के रूप में प्रति मिनट रुपये **X** से अधिक नहीं लेना आवश्यक होता, तो अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी की कॉलों के लिए उपभोक्ताओं को पेशकश किए गए टैरिफ (क) अमरीका के लिए प्रति मिनट रु. 8 से रु. (**X** + 0.65), और (ii) थाईलैंड के लिए प्रति मिनट रु. 10 से रु. (**X** + 1.60) तक गिर जाएंगे। प्रति मिनट शुल्कों में कमी प्रतिस्पर्धा के कारण उपभोक्ता कल्याण में वृद्धि को दर्शाएंगे।

4. वर्ष 2001–2002 में, सरकार ने निजी कंपनियों को लाइसेंस दे करके राष्ट्रीय/अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी के क्षेत्र को खोल दिया। उससे पहले केवल दूरसंचार विभाग (डीओटी) लंबी दूरी की कॉलों को ले जाने के लिए अधिकृत था। लंबी दूरी के क्षेत्र में प्रतिस्पर्धा को बढ़ाने के लिए, सरकार ने अगस्त 2000 में भादूविप्रा से वाहक पूर्व-चयन/वाहक पहुँच कोड (सीपीएस/सीएसी) के बारे में आवश्यक विनियमन को जारी करने का अनुरोध किया, ताकि किसी सदस्य के पास किसी एनएलडीओ के गतिशील चयन का प्रदर्शन करके किसी एनएलडीओ का चयन करने की सुविधा हो। विस्तृत विचार विमर्शों के बाद, 2001–2002 में, प्राधिकरण ने विभिन्न एनएलडीओ के लिए वाहक पहचान कोड की अनुशंसा की और एनएलडीओ/आईएलडीओ सहित सभी टीएसपी को क्रमशः नेटवर्कों में वाहक चयन को चरणों में लागू करने का एक निर्देश 24 जुलाई 2002 को जारी किया।
5. पहले उल्लिखित दिशा को विभिन्न कारणों से लागू नहीं किया जा सका जिनमें, *अन्य बातों के साथ*, डीओटी द्वारा बीएसएनएल को इसके नेटवर्क में कॉल-दूर-कॉल चयन या पूर्व-चयन के कार्याचयन के लिए 12 महीने की एक अवधि के लिए दी गई छूट सम्मिलित है। बाद में, एमटीएनएल ने इस प्रस्ताव के कार्याचयन के लिए सेटअप लागतों के रूप में रु. 732 करोड़ का अनुमान लगाया और प्राधिकरण से एनएलडीओ/आईएलडीओ द्वारा सेटअप लागत के भुगतान के लिए हस्तक्षेप करने का अनुरोध किया। वाहक चयन को प्रारम्भ करने में सक्षम होने के लिए बीएसएनएल के नेटवर्क में उन्नयन के लिए आवश्यक लागत को निर्धारित करने के लिए, डीओटी द्वारा एक समिति भी बनाई गई। इस समिति ने रु.1968 करोड़ रुपए की राशि का अनुमान

उन्नयन की लागत के रूप में लगाया। इस लागत को एनएलडीओ/आईएलडीओ द्वारा साझा किया जाना था। फिर भी, कोई भी एनएलडीओ/आईएलडीओ इस लागत को साझा करने के लिए तैयार नहीं था।

6. टीएसपी द्वारा उस समय उठाई गई कुछ अन्य कठिनाइयाँ थीं:

- (i) पूर्व-चयनित वाहकों की संख्या के उन्नयन लागत पर प्रभाव होते हैं।
- (ii) अधिकांश मोबाइल उपयोगकर्ता प्रीपेड उपयोगकर्ता थे। उनकी बिलिंग को सभी प्रकारों की कॉलों अर्थात् स्थानीय/ एनएलडी/ आईएलडी के लिए पहुँच सेवा प्रदाता द्वारा नियंत्रित किया जाता था। फिर भी, वाहक पहुँच कोड/ वाहक पूर्व-चयन के परिदृश्य में, जहाँ बिलिंग को एनएलडी/आईएलडी द्वारा किया जाता है, यह सुनिश्चित करने के लिए कि जब ग्राहकों के खाते में शेषराशि शून्य तक कम हो जाती है तब प्रक्रिया में चल रही किसी कॉल को समाप्त किया जाता है, उस परिचालक का पता लगाना कठिन था जो कॉल को नियंत्रित करेगा। यहां तक कि ऐसे मामले में जब बिलिंग को पहुँच सेवा प्रदाता द्वारा किया जाता है, आईएन प्लेटफॉर्म में शुल्क लगाने की मैट्रिक्स को हर बार संशोधित किया जाता है जब कोई नया एनएलडीओ/आईएलडीओ जोड़ा जाता है या कोई विशेष एनएलडीओ/ आईएलडीओ अपने टैरिफ प्लान को बदलता है।
- (iii) यदि किसी एनएलडीओ की किसी विशेष एसडीसीए में उपस्थिति नहीं है तो कॉल के पूरा होने को सुनिश्चित करना कठिन होगा।
- (iv) एसटीडी/पीसीओ प्लस (16 किलोहर्ट्ज़) को हर बार परिवर्तित करना आवश्यक है यदि किसी विशेष एसडीसीए के लिए किसी विशेष एनएलडीओ के लिए टैरिफ परिवर्तित होता है।
- (v) किसी विशेष रोमिंग सदस्य के मामले में वाहक चयन के कार्यान्वयन में कठिनाई।

7. मई 2008 में, प्राधिकरण ने वाहक चयन के मुद्दे पर दोबारा गौर किया, और विभिन्न हितधारकों से टिप्पणियों की मांग करते हुए एक परामर्श पत्र (सीपी) जारी किया। अधिकांश टीएसपी की राय यह थी कि वाहक चयन की पारम्परिक पद्धति उच्च कार्यान्वयन लागत, खराब लागत-लाभ दृष्टिकोण और इसके कार्यान्वयन में सम्मिलित तकनीकी और परिचालन मुद्दों के कारण अब प्रासंगिक नहीं थी। उनकी राय यह थी कि कॉलिंग कार्डों के माध्यम से वाहक चयन का कार्यान्वयन उपभोक्ताओं और सेवा प्रदाताओं, दोनों के लिए एक अच्छा विकल्प है। उन्होंने यह तर्क दिया कि एनएलडीओ और आईएलडीओ को कॉलिंग कार्डों को जारी करने की अनुमति देकर के, उपभोक्ता को लंबी दूरी के परिचालकों के विकल्प और किसी भी परिणामी वित्तीय लाभ को उपलब्ध कराने के प्रमुख प्रयोजन को, साथ में आने वाली समस्याओं के बिना, भी प्राप्त किया जा सकता है।

8. हितधारकों की टिप्पणियों पर विचार करते हुए, प्राधिकरण ने "लंबी दूरी के परिचालकों द्वारा कॉलिंग कार्डों का प्रावधान" पर अपनी अनुशंसाओं को 20.8.2008 को डीओटी को भेजा। प्राधिकरण ने यह अनुशंसा की कि एनएलडीओ और आईएलडीओ की लाइसेंस की शर्तों को उन्हें क्रमशः, राष्ट्रीय और अन्तरराष्ट्रीय ध्वनि टेलीफोनी सेवाओं के प्रावधान के लिए, कॉलिंग कार्डों के माध्यम से, उपभोक्ताओं को सीधी पहुँच के लिए अनुमति देने के लिए संशोधित किया जा सकता है। इन अनुशंसाओं के साथ-साथ, प्राधिकरण ने दिनांकित 24 जुलाई 2002 के निर्देश में इस प्रभाव का संशोधन भी किया कि वाहक चयन को उस निर्देश में प्रस्तावित किए गए रूप में लागू नहीं किया जा सकता है।

9. डीओटी ने प्राधिकरण की अनुशंसाओं को स्वीकार किया और एनएलडी और आईएलडी के लाइसेंसों में आवश्यक संशोधनों को किया जैसे कि प्राधिकरण द्वारा प्रस्तावित किए गए थे। फिर भी, सदस्यों द्वारा कॉलिंग कार्डों के उपयोग को सुविधाजनक बनाने के लिए टीएसपी के बीच किसी भी समझौता में प्रवेश नहीं किया गया।

10. प्राधिकरण ने यह अवलोकन किया कि बहुल परिचालक बहुल सेवा परिदृश्य में इण्टेलीजेंट नेटवर्क सेवाएँ विनियम, 2006 (2006 का 13) के अनुसार, आईएन सेवाओं के लिए विनियमों के जारी होने के 90 दिन के भीतर, किसी सेवा प्रदाता को अन्य सेवा प्रदाताओं के साथ किसी व्यवस्था/ अनुबन्ध में प्रवेश करना आवश्यक है जिनमें आईएन सेवा प्रदाता द्वारा कॉलिंग कार्ड सेवा भी सम्मिलित है। फिर भी, ऐसे सेवा प्रदाताओं के लिए विनियमों में कोई विशिष्ट समय-सीमा नहीं थी जो विनियमों के जारी होने की तिथि के बाद आईएन सेवाओं को प्रदान करने के पात्र बने थे।

11. आईएन विनियमों में एक संशोधन को इसलिए आवश्यक माना गया था, ताकि कोई टीएसपी अन्य सभी ऐसे टीएसपी के साथ अनुबन्ध में प्रवेश कर सके जो आईएन आधारित सेवाओं को पहले ही प्रदान कर रहे थे या आईएन आधारित सेवाओं को किसी समयबद्ध रीति से बाद की किसी तिथि पर प्रारम्भ करेंगे। तदनुसार, प्राधिकरण ने 'बहुल परिचालक और बहुल नेटवर्क परिदृश्य में इण्टेलीजेंट नेटवर्क सेवाएँ (संशोधन) विनियम, 2012 (2012 का 17)' को 18.09.2012 को जारी किया। ये विनियम यह आदेश देते हैं कि आईएन सेवाओं को प्रदान करने सभी पात्र टीएसपी ऐसी व्यावसायिक और तकनीकी व्यवस्थाओं या अनुबन्धों पर सभी आईएन पहुँच सेवा प्रदाताओं के साथ इंटरकनेक्शन अनुबन्धों में प्रवेश करेंगे जैसा उनके बीच पारस्परिक रूप से सहमत हो सकता है, और ऐसे अनुबन्धों में विनियमों के प्रारम्भ होने की तिथि से नब्बे दिन के भीतर प्रवेश किया जाएगा।

12. विनियमों के अनुसार, यदि कोई टीएसपी निर्धारित समय के भीतर अनुबन्धों या व्यवस्थाओं में प्रवेश करने में विफल रहता है, तो उस टीएसपी को, ऐसी विफलता के पूर्ण विवरणों के साथ, ऐसी विफलता के पंद्रह दिन के भीतर प्राधिकरण को सूचित करना आवश्यक है, और ऐसी विफलता और टीएसपी द्वारा दिए गए विवरणों की जांच करने के बाद, प्राधिकरण, आईएन विनियमों के विनियमन 10 के उप-विनियमन (8) के साथ संगत में, इंटरकनेक्शन व्यवस्था को निर्दिष्ट करेगा।

ख. कॉलिंग कार्डों के लिए इण्टेलीजेंट नेटवर्क विनियमों का कार्यान्वयन

13. 28.12.2012 को, भादूविप्रा ने सभी एनएलडीओ/आईएलडीओ से कथित विनियमों के अनुपालन की स्थिति को पूछा। यह अवलोकन किया गया कि अधिकांश टीएसपी ने कॉलिंग कार्डों के लिए अनुबन्धों में प्रवेश नहीं किया था और उन दरों में बड़े बदलाव थे जिन पर कुछ टीएसपी ने लंबी दूरी की कॉलिंग कार्ड सेवा प्रदान करने के लिए इंटरकनेक्शन अनुबन्धों में प्रवेश किया था। कुछ अधिक बड़े सेवा प्रदाताओं ने एसटीडी के लिए रु. 1/मिनट और आईएसडी कॉलों के लिए रु. 5/मिनट के एक पहुँच शुल्क के साथ एक अनुबन्ध में प्रवेश किया था। दूसरी ओर, कुछ अन्य सेवा प्रदाताओं ने एसटीडी और आईएसडी दोनों कॉलिंग कार्डों के लिए रु. 0.20/मिनट के एक पहुँच शुल्क के साथ एक अनुबन्ध में प्रवेश किया था। भादूविप्रा में प्रमुख परिचालकों द्वारा, छोटे उद्यमियों से कॉलिंग कार्ड सेवाओं लिए प्रचलित शुल्कों से उच्चतर पहुँच शुल्कों की मांग करने का आरोप लगाते हुए, उत्पादक-संघ बनाने के प्रतिनिधित्व भी प्राप्त हुए थे। इस सम्बन्ध में, विभिन्न टीएसपी के साथ बैठकों को भी मई-जून 2013 में आयोजित किया गया।

14. बैठकों के दौरान, जब यह पूछा गया कि इन पहुँच शुल्कों पर पहुँचने का औचित्य क्या था, तो एक एकीकृत बड़े टीएसपी ने यह प्रत्युत्तर दिया कि इनका व्यावसायिक रूप से मोलभाव किया गया था। इसके अनुसार, कॉलिंग कार्ड सेवाएँ इंटरकनेक्शन का कोई मामला नहीं हैं और यह इन सेवाओं को ऐसे मानता है जैसे कोई अन्य परिचालक इसके नेटवर्क तक पहुँच रहा है। इन पहुँच शुल्कों पर पहुँचने के लिए उपयोग किए गए सिद्धांत पर, इसने यह उल्लेख किया कि ये खुदरा ऋणचिह्न के आधार पर हैं। एक और बड़े टीएसपी का दृष्टिकोण यह था कि राजस्व अंश के मुद्दे को टीएसपी के बीच पारस्परिक मोलभाव के लिए छोड़ दिया जाना चाहिए। आईएसडी कॉलों के लिए पेशकश किए गए पहुँच शुल्कों के सम्बन्ध में, इसने यह व्याख्या की कि आईएसडी कॉलों से औसत राजस्व प्राप्ति लगभग रु. 8.50 प्रति मिनट है जिसमें से रु. 2.50 प्रति मिनट गंतव्य देश में कॉल समाप्ति के लिए विदेशी परिचालक को जाता है, रु. 1.00 को कॉल के वाहक के लिए माना जा सकता है और शेष रु. 5.00/मिनट को पहुँच सेवा प्रदाता द्वारा रखा जाता है।

पहुँच सेवा प्रदाता के अनुसार, एक आईएसडी कॉल को ले जाने की लागत को परिचालकों द्वारा किए गए निवेश के अनुपात में वितरित किया जाना चाहिए। क्योंकि पहुँच सेवा प्रदाता आधारभूत सुविधाओं को स्थापित करने और ग्राहकों को प्राप्त करने आदि का प्रमुख कार्य कर रहा है, यह लगभग 90% निवेश का योगदान देता है; इसलिए यह कॉलिंग कार्डों की बिक्री से राजस्व अंश को उसी अनुपात में पाने का अधिकृत है। एसटीडी कॉलिंग कार्डों के लिए पेशकश की गई दरों के बारे में, टीएसपी ने यह सूचित किया कि रु. 1/- की पेशकश करने के लिए आधार यह है कि पीएसयू में से शुल्क-रहित सेवाओं के लिए व्युत्पत्ति शुल्क के रूप में 78 पैसे का शुल्क लेता है। प्राधिकरण ने पहुँच प्रदाताओं द्वारा खर्च की गई लागतों पर लागत-निर्धारण कार्यप्रणाली के अनुभाग में बात की है जो आगे आ रहा है।

15. इन पहुँच सेवा प्रदाताओं ने आगे यह तर्क दिया कि एनएलडीओ/आईएलडीओ के लाइसेंस अनुबन्ध के अनुसार, व्युत्पत्ति सेवाएँ पहुँच सेवा प्रदाता के साथ रहेंगी और एनएलडीओ/आईएलडीओ केवल वाहक प्रदान करने के लिए अधिकृत है। उनके अनुसार, यदि व्युत्पत्ति शुल्क को समाप्ति शुल्क के समान माना जाता है या एनएलडीओ/आईएलडीओ को बेचे गए व्युत्पत्तिकरण को पहुँच शुल्क के रूप में कहा जाता है तो यह विच्छिन्नीकरण के समान होगा जो लाइसेंस की मंशा नहीं है और ना ही इस पर कमी भी चर्चा की गई थी।
16. इन पहुँच सेवा प्रदाताओं ने यह आग्रह किया कि कॉलिंग कार्ड सेवाओं के लिए व्युत्पत्तिकरण शुल्कों को विनियमित नहीं किया जाना चाहिए। उन्होंने यह यह उल्लेख भी किया कि भले ही प्राधिकरण इन शुल्कों को निर्धारित करने का प्रस्ताव करता है, तो इसे खुदरा ऋणचिह्न के आधार पर किया जाना चाहिए। इसके अलावा, उनके अनुसार, यदि प्राधिकरण कॉलिंग कार्डों के लिए व्युत्पत्तिकरण शुल्कों को निर्धारित करने का निर्णय करता है, तो कॉलिंग पार्टी पेज (फोन करने वाला पक्ष भुगतान करता है) (सीपीपी) और मोबाइल समापन शुल्कों (एमटीसी) की पूरी व्यवस्था पर एक फिर से विचार होना चाहिए।
17. एक अन्य पहुँच सेवा प्रदाता, जो भी एसटीडी के लिए रु. 1/- प्रति मिनट और आईएसडी के लिए रु. 5/- प्रति मिनट के भुगतान की पेशकश दूसरों को करता था, का दृष्टिकोण यह था कि बाज़ार की गतिशीलता उस समय से अलग थी पहले जिस समय कॉलिंग कार्ड की कल्पना की गई थी। अब ग्राहक के पास एक विकल्प है। यदि कोई एनएलडीओ किसी बेहतर दर की पेशकश कर सकता है, क्योंकि उनमें से कई एनएलडीओ कई राज्यों में भी पहुँच सेवा प्रदाता हैं, तो ग्राहक संख्या सुवाह्यता के माध्यम से परिचालक को बदल सकता है। पहुँच सेवा प्रदाता इस स्तर पर नियत किए गए रु. 1/- के मूल्य के लिए कोई औचित्य प्रदान करने को तैयार नहीं था। फिर भी, इसके अनुसार, उन्होंने एसटीडी कॉल के लिए प्रारम्भिक लागत को रु. 1/- के रूप में नियत किया था और मात्रा आदि को धीरे-धीरे देखने के बाद, वह प्रदाता दर को घटा सकता है।
18. कुछ टीएसपी ने प्राधिकरण से हस्तक्षेप करने और हर किसी के लाभ के लिए दरों को नियत करने का अनुरोध किया। एक टीएसपी ने यह प्रस्तुत दी कि वे बड़े परिचालकों से खतरा अनुभव करते हैं और दरों और बड़े परिचालकों द्वारा उन दरों को कैसे निकाला गया है, की उनकी समझ के बिना, अनुबन्धों पर हस्ताक्षर किए गए थे। एक और छोटे टीएसपी ने भी यह प्रस्तुत दी कि उनको दूरसंचार सेवाओं को प्रदान करने के लिए इन बड़े टीएसपी के साथ अनेक अन्य अनुबन्धों में प्रवेश करना आवश्यकता है। इसलिए, उनके पास इन परिचालकों द्वारा पेशकश की गई दरों को स्वीकार करने के अलावा कोई विकल्प नहीं है।
19. एक टीएसपी ने भी यह प्रस्तुत दी कि किसी कॉलिंग कार्ड के मामले में, कोई सदस्य '1800 xxxx xxx' को डायल करेगा और पहुँच सेवा प्रदाता इस कॉल को पारदर्शी रूप से एनएलडीओ के सेवा स्विचिंग बिन्दु (एसएसपी) को पारित कर देगा और अवगत नहीं होगा कि क्या उस सदस्य ने कोई एसटीडी कॉल लगाया है या आईएसडी कॉल लगाया है। इसलिए, उसके नज़रिए में, एसटीडी और आईएसडी कॉलों के लिए विभिन्न पहुँच शुल्कों के होने में कोई बिन्दु नहीं था। इसके अलावा, यदि एसटीडी और आईएसडी कॉलों के लिए व्युत्पत्तिकरण पहुँच शुल्क अलग रहते हैं, तो एकीकृत एनएलडीओ/आईएलडीओ, जैसा कि आम तौर पर मामला होता है, को दो '1800' संख्याएँ प्रदान करनी आवश्यक होंगी, एक एसटीडी कॉलों के लिए और एक और आईएसडी कॉलों के लिए। यह मुद्दा अब अप्रासंगिक हो गया है क्योंकि प्राधिकरण ने केवल आईएलडी कॉलिंग कार्डों के लिए पहुँच शुल्कों को निर्धारित करने का निर्णय किया है जैसा कि आगामी अनुच्छेदों में व्याख्या की गई है।
20. विचार-विमर्श के दौरान, कुछ टीएसपी ने यह प्रस्तुत भी दी कि एनएलडी कॉलों के लिए व्युत्पत्तिकरण पहुँच शुल्कों को निर्धारित करने की कोई आवश्यकता नहीं थी क्योंकि भारत में कॉलिंग कार्डों के लिए कोई व्यापार का मामला नहीं है क्योंकि एनएलडी कॉलों के लिए टैरिफ पहले से ही बहुत निम्न हैं। एसटीडी टैरिफ सेवा प्रदाता द्वारा पेशकश किए गए 'शीर्षक टैरिफों' का भाग हैं और सदस्य सोचा-समझा जा चुका विकल्प चुनता है जब वह किसी टैरिफ योजना का चयन करता है। ऐसे मामले में जब कोई सेवा प्रदाता आकर्षक टैरिफ पेशकश नहीं करता है तब सदस्य के पास संख्या सुवाह्यता का विकल्प भी है। फिर भी, आईएलडी कॉलों के लिए एक कॉलिंग कार्ड होने की एक आवश्यकता थी क्योंकि सदस्य बँध जाते हैं, जब वे एक बार किसी टैरिफ योजना का चयन करते हैं। क्योंकि आईएलडीओ किसी सदस्य ग्राहक को सीधे टैरिफ की पेशकश नहीं कर सकते हैं, वे आईएलडी क्षेत्र में प्रतिस्पर्धा का लाभ प्राप्त करने में सक्षम नहीं हैं।
21. प्राधिकरण ने उस समय तक प्रवेश किए गए इंटरकनेक्ट अनुबन्धों की स्थिति और बैठकों के दौरान प्रदान की गई विभिन्न प्रस्तुतियों की समीक्षा की। यह अवलोकन किया गया कि काफी समय बीत जाने और दोहराए गए अनुसरणों के बाद भी, अधिकांश टीएसपी ने कॉलिंग कार्डों के लिए अनुबन्धों में उस तिथि तक प्रवेश नहीं किया था। इसलिए, प्राधिकरण की राय यह थी कि वर्तमान स्थिति को सेवा प्रदाताओं के बीच पारस्परिक मोलभाव की एक विफलता के रूप में लेने और बहुल परिचालक बहुल सेवा परिदृश्य में इंटेलिजेंट नेटवर्क सेवाएँ विनियम 2006 (2006 का 13), जो नीचे पुनर्उत्पादित किया गया है, के खण्ड 10 (8) को लागू करने के अलावा कोई विकल्प नहीं है:

"यदि कोई भी आधारभूत परिचालक, सैल्युलर मोबाइल सेवा प्रदाता या एकीकृत पहुँच सेवा प्रदाता निर्धारित समय के भीतर अनुबन्धों या व्यवस्थाओं में प्रवेश करने में विफल रहता है, तो वे ऐसी विफलता के पंद्रह दिनों के भीतर, उसके पूर्ण विवरणों के साथ प्राधिकरण को सूचित करेगा और ऐसी विफलता और सेवा प्रदाताओं द्वारा दी गई जानकारी की जाँच करने के बाद, प्राधिकरण इंटरकनेक्शन व्यवस्था को निर्दिष्ट करेगा।"

22. प्राधिकरण ने यह टिप्पणी भी की कि पारस्परिक अनुबन्धों में प्रवेश नहीं करने में मुख्य बाधा एनएलडीओ और आईएलडीओ द्वारा व्युत्पत्तिकरण पहुँच प्रदाता को भुगतान किए जाने वाले पहुँच शुल्कों की राशि है। इसलिए, प्राधिकरण ने उस एनएलडीओ/आईएलडीओ, जो कोई कॉलिंग कार्ड सेवा प्रदान कर रहा है, द्वारा व्युत्पत्तिकरण पहुँच प्रदाता को भुगतान किए जाने वाले पहुँच शुल्कों को निर्दिष्ट करने के लिए एक परामर्श प्रक्रिया को प्रारम्भ करने का निर्णय लिया।
23. संक्षेप में: सदस्यों को उनकी एसटीडी/आईएसडी कॉलों के लिए एनएलडीओ/आईएलडीओ का चयन करने की सुविधा प्रदान करने और उपभोक्ता कल्याण को बढ़ाने के लिए, भादूविप्रा ने 24 जुलाई, 2002 को सभी टीएसपी को वाहक चयन पर एक निर्देश जारी किया। निर्देश को विभिन्न कारणों से कार्यान्वित नहीं किया जा सका जिनमें बीएसएनएल और एमटीएनएल के नेटवर्कों के उन्नयन के लिए अनुमानित बहुत उच्च लागत सम्मिलित है। प्राधिकरण ने 2008 में इस पर दोबारा गौर किया; टीएसपी ने अपने नेटवर्क में वाहक चयन को लागू करने के लिए विभिन्न तकनीकी और परिचालन मुद्दों को फिर से उठाया। टीएसपी ने यह प्रस्तुत दी कि एनएलडीओ/आईएलडीओ का विकल्प प्रदान करने के प्राथमिक उद्देश्य को एनएलडीओ/आईएलडीओ को कॉलिंग कार्ड जारी करने की अनुमति देकर प्राप्त किया जा सकता है। तदनुसार, प्राधिकरण ने एनएलडी/आईएलडी लाइसेंस में संशोधन के लिए

सरकार को अपनी अनुशंसा भेजी। 2010 में, एनएलडीओ/आईएलडीओ लाइसेंसों को उनको उपभोक्ताओं को सीधे कॉलिंग कार्डों को जारी करने की अनुमति देने के लिए संशोधित किया गया। पहुँच सेवा प्रदाता और एनएलडीओ/आईएलडीओ के बीच समयबद्ध अनुबन्धों को सुविधा देने के लिए आवश्यक संशोधनों को इण्टेलिजेंट नेटवर्क सेवा विनियम में भी किया गया। टीएसपी को परस्पर मोलभाव की गई दरों में प्रवेश करने के लिए पर्याप्त समय दिया गया है; फिर भी कई टीएसपी ने अभी भी अनुबन्धों में प्रवेश नहीं किया है। संक्षेप में, यहाँ तक कि जब उपभोक्ताओं को उनके एनएलडीओ/आईएलडीओ का चयन करने की सुविधा प्रदान करने के लिए पहला निर्देश टीएसपी को जारी किया गया था उसके 14 साल के बाद भी, उपभोक्ताओं के पास अभी भी एसटीडी/आईएसडी कॉलों को करने के लिए उनके एनएलडीओ/आईएलडीओ को चुनने का और एनएलडी/आईएलडी क्षेत्र में प्रतिस्पर्धा का लाभ लेने का विकल्प नहीं है। प्राधिकरण ने टिप्पणी की कि प्रक्रिया में प्रत्येक चरण में, टीएसपी ने प्रतिस्पर्धा के प्रारम्भ को चकमा देने का प्रयास किया है; उनका रुख बदला है जब हर बार मुद्दा उठाया गया है। शुद्ध परिणाम यह है कि लंबी दूरी की कॉलों को करने के लिए उपभोक्ताओं को और अधिक विकल्प को सफलतापूर्वक टाल दिया गया है। जिस समय 2002 में वाहक चयन को आवश्यक किया गया था, तब टीएसपी ने नेटवर्क उन्नयन की उच्च लागतों और अन्य मुद्दों के कारण टाल दिया था; जब 2008 में प्राधिकरण ने वाहक चयन के मुद्दे पर दोबारा गौर किया था, तब टीएसपी इस तर्क को लाए थे कि उच्च कार्यान्वयन लागत, और तकनीकी और परिचालन मुद्दों के कारण, कॉलिंग कार्डों के माध्यम से वाहक चयन को लागू करना सेवा प्रदाताओं और उपभोक्ताओं दोनों के हित में होगा; जब इण्टरकनेक्ट अनुबन्धों को सुविधा देने के लिए इण्टेलिजेंट नेटवर्क विनियम को 2012 में संशोधित किया गया था ताकि उपभोक्ता को एनएलडीओ/आईएलडीओ का विकल्प मिलता है, तब टीएसपी ने अपने कदम पीछे हटा लिए और किसी आम सहमति को प्राप्त नहीं किया जा सका; कुछ पहुँच प्रदाताओं ने आईएलडीओ को अवास्तविक पहुँच शुल्कों की पेशकश की जिससे पूरी प्रक्रिया का प्रारम्भ ही नहीं हो पाया। उपरोक्त को देखते हुए, प्राधिकरण ने पहुँच शुल्कों को नियत करने के मुद्दे पर एक परामर्श प्रक्रिया को प्रारम्भ करने का निर्णय लिया। यहाँ तक कि इस देर से आए चरण में भी, टीएसपी एक बार फिर से प्रक्रिया में गतिरोध लाने के लिए टालमटोल की रणनीति का सहारा ले रहे हैं।

ग. परामर्श प्रक्रिया

24. एक परामर्श पत्र (सीपी) को 14.11.2013 को जारी किया गया था। सीपी ने पृष्ठभूमि जानकारी का विस्तार से वर्णन किया और सभी अन्तर-सम्बन्धित मुद्दों पर चर्चा की जिनमें सम्मिलित हैं: (i) क्या एनएलडीओ/आईएलडीओ द्वारा कॉलिंग कार्डों के लिए पहुँच प्रदाता को भुगतान किए जाने वाले पहुँच शुल्क को एनएलडी और आईएलडी दोनों कॉलों के लिए या केवल आईएलडी कॉलों के लिए निर्धारित किया जाना चाहिए; (ii) क्या ऐसे पहुँच शुल्कों को मोबाइल और फिक्स्ड लाइन के लिए और एनएलडी और आईएलडी कॉलों के लिए एक ही होना चाहिए; (iii) शुल्क को निर्धारित करने के लिए लागू की जाने वाली पद्धति; (iv) जब कोई ग्राहक रोमिंग पर होता है तब कॉलिंग कार्डों के उपयोग से सम्बन्धित मुद्दे; (v) अन्य देशों में प्रचलित विनियामक प्रथाएँ; और (vi) विषय से सम्बन्धित कोई भी अन्य प्रासंगिक जानकारी।
25. प्राधिकरण ने ऐसी विभिन्न टिप्पणियों को ध्यान में लिया है जिन्हें परामर्श प्रक्रिया के दौरान हितधारकों ने लिखित में प्रदान किया था, या भादूविप्रा में आयोजित बैठकों में या 12 फरवरी, 2014 को आयोजित खुला मंच चर्चा के दौरान संचारित किया था। प्राधिकरण ने बैलेन्स शीटों, वार्षिक रिपोर्टों, लेखा पृथकीकरण रिपोर्टों आदि जैसी अन्य सामग्री का उपयोग भी किया, जिनके लिए इसके पास पहुँच है और बात का विस्तार से विश्लेषण किया। निम्नलिखित अनुच्छेदों में, हितधारकों की टिप्पणियाँ को ध्यान में लेने के बाद, सीपी में उठाए गए सभी मुद्दों की जांच की गई है।
26. कॉलिंग कार्डों के लिए पहुँच शुल्कों को निर्धारित करने पर हितधारकों के बीच कोई आम सहमति नहीं थी। कुछ सेवा प्रदाताओं का दृष्टिकोण यह था कि ना तो एनएलडी या ना ही आईएलडी कॉलों के लिए पहुँच शुल्कों को निर्धारित करने की कोई आवश्यकता नहीं है। इन सेवा प्रदाताओं का दृष्टिकोण यह था कि पहुँच शुल्कों को निर्धारित करना व्युत्पत्तिकरण शुल्कों पर विद्यमान धैर्य के साथ हस्तक्षेप होने और पहुँच नेटवर्क के विच्छिन्नीकरण तक ले जाएगा और इस प्रकार से परिचालकों द्वारा किए गए निवेश को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करेगा। इसलिए, उनकी राय में, इन शुल्कों को विनियमित नहीं किया जाना चाहिए और इनको पारस्परिक अनुबन्ध पर आधारित होना चाहिए। फिर भी, इस श्रेणी में सेवा प्रदाताओं में से एक ने यह प्रस्तुति भी दी कि वैसे भी, एनएलडी शुल्क के लिए कोई औचित्य नहीं है और पहुँच शुल्क को केवल आईएलडी कॉलिंग कार्ड तक सीमित किया जाना चाहिए।
27. कुछ सेवा प्रदाताओं का दृष्टिकोण यह था कि पहुँच शुल्कों को एनएलडी और आईएलडी दोनों कालों के लिए निर्धारित किया जाना चाहिए क्योंकि कुछ पहुँच सेवा प्रदाता बहुत अधिक पहुँच शुल्कों को माँग रहे हैं जो कॉलिंग कार्ड के कारोबार को प्रारम्भ न होने वाला बनाता है।
28. प्राधिकरण सेवा प्रदाताओं की पहली श्रेणी से सहमत नहीं है, नाम से, जो पहुँच शुल्कों को निर्धारित नहीं करने के पक्ष में हैं। प्राधिकरण ने यह टिप्पणी की कि भारत में दूरसंचार क्षेत्र के उदारीकरण के इतने वर्षों के बाद, सदस्य अभी भी पहुँच सेवा प्रदाता में बँधे हुए हैं, एनएलडीओ/आईएलडीओ के लिए जिसे कॉल आगे बढ़ाने के लिए सौंपा जाता है। जैसा कि ऊपर अनुच्छेद 3 में पहले से ही उल्लेख किया गया है, क्योंकि अधिकांश पहुँच सेवा प्रदाता एनएलडी और आईएलडी लाइसेंस के साथ एकीकृत उद्यमी भी हैं, प्रभावी रूप से, लंबी दूरी की कॉलों के लिए कोई प्रतिस्पर्धा नहीं है जहाँ तक सदस्यों का सम्बन्ध है। प्राधिकरण यह पाता है कि कॉलिंग कार्डों का उपयोग करके अपने लंबी दूरी के वाहक का चयन करने के लिए सदस्यों को एक विकल्प प्रदान करके सदस्यों को पेशकश किए गए एनएलडी/आईएलडी टैरिफों में प्रभावी प्रतिस्पर्धा को आगे पैदा करने की क्षमता वहाँ विद्यमान है। यह दृष्टिकोण हितधारकों की भारी राय के साथ भी संगत में है जिस समय वाहक चयन पर प्राधिकरण के निर्देश को ठंडे बस्ते में रखा गया था और 2008 में कॉलिंग कार्ड सेवाओं पर सरकार को अनुशंसाएँ की गई थीं (ऊपर अनुच्छेद 8 देखें)।
29. शुल्कों को निर्धारित न करने और उन्हें पारस्परिक अनुबन्ध के लिए छोड़ देने के नज़रिए के सम्बन्ध में, प्राधिकरण ने यह टिप्पणी की कि पारस्परिक अनुबन्धों में प्रवेश करने के लिए सेवा प्रदाताओं को पर्याप्त अवसर प्रदान किया गया था। फिर भी, सेवा प्रदाता पारस्परिक अनुबन्धों में प्रवेश करने में असमर्थ थे। पारस्परिक अनुबन्धों में प्रवेश नहीं करने में मुख्य बाधा एनएलडीओ और आईएलडीओ द्वारा व्युत्पत्तिकरण पहुँच प्रदाता को भुगतान किए जाने वाले पहुँच शुल्कों की मात्रा है।
30. टीएसपी के इस दृष्टिकोण कि कॉलिंग कार्ड सेवा इंटरकनेक्शन का मामला नहीं है और यह सेवा को ऐसा मानता है जैसे कोई अन्य परिचालक इसके नेटवर्क की पहुँच ले रहा है, के बारे में। प्राधिकरण यह पाता है कि यह प्रस्तुति तर्कसंगत नहीं है क्योंकि स्वयं लाइसेंस अनुबन्ध का संशोधन ही यह प्रावधान करता है कि आईएलडीओ, केवल कॉलिंग कार्डों के माध्यम से अन्तरराष्ट्रीय लंबी दूरी की ध्वनि सेवा के प्रावधान के लिए, सदस्यों तक सीधे पहुँच सकता है। वास्तव में, आईएलडीओ सदस्य तक सीधे नहीं पहुँच रहा है, परन्तु यह सदस्य है जो अन्तरराष्ट्रीय कॉल को करने के दौरान आईएलडीओ की पहुँच के लिए उसके पहुँच सेवा प्रदाता के नेटवर्क का उपयोग कर रहा है।
31. एक हितधारक द्वारा व्यक्त किया गया एक दृष्टिकोण यह था कि पहुँच शुल्कों को निर्धारित करना व्युत्पत्तिकरण शुल्कों पर विद्यमान धैर्य, पहुँच नेटवर्क के विच्छिन्नीकरण के साथ हस्तक्षेप होने तक ले जाएगा और परिचालकों द्वारा किए गए निवेश को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करेगा। यह दृष्टिकोण त्रुटिपूर्ण है क्योंकि प्राधिकरण व्युत्पत्तिकरण शुल्कों को बदल नहीं रहा है। व्युत्पत्तिकरण शुल्क अभी भी धैर्य के अधीन रहेंगे। प्राधिकरण केवल पहुँच शुल्कों को निर्धारित कर रहा है जो कोई आईएलडीओ इसके सदस्य को कॉलिंग कार्डों का उपयोग करके आईएलडीओ के नेटवर्क की पहुँच पाने की अनुमति देने के लिए पहुँच सेवा प्रदाता को भुगतान करेगा। इसलिए, पहुँच सेवा प्रदाताओं की ऊपर की प्रस्तुति तर्कसंगत नहीं है क्योंकि पहुँच सेवा प्रदाता अपने ग्राहकों

के लिए सभी प्रकार की सेवाओं (आईएलडी सहित) के लिए टैरिफों की पेशकश करना जारी रख सकता है। पहुँच सेवा प्रदाता द्वारा पेशकश की गई सभी सेवाओं के लिए व्युत्पत्तिकरण शुल्क अभी भी धैर्य के अधीन रहेंगे।

32. प्राधिकरण ने हितधारकों द्वारा जमा किए गए अन्य नजरियों और विभिन्न सेवा प्रदाताओं द्वारा पेशकश किए गए वर्तमान टैरिफ रुझानों की आगे जांच की है। यह ध्यान दिया गया है कि एनएलडी टैरिफ 'शीर्षक टैरिफ' होते जा रहे हैं और उपभोक्ता को एनएलडी कॉलों को करने के लिए प्रतिस्पर्धी टैरिफ मिल रहे हैं। प्राधिकरण ने यह टिप्पणी भी की कि वहाँ कई टैरिफ योजनाएँ हैं जिनमें स्थानीय कॉलों और एनएलडी कॉलों के लिए शुल्क विभिन्न नहीं हैं। यह आगे अवलोकन किया गया कि उपभोक्ता के लिए इंटर-सेवा क्षेत्र और एनएलडी कॉलों के बीच भेद करना भी बहुत कठिन है क्योंकि इंटर-सेवा क्षेत्र और एनएलडी कॉलों के बीच भेद करने के लिए मोबाइल संख्या की सीरीज में कोई निश्चित ढर्रा नहीं है। यह और धुंधला हो जाएगा जब राष्ट्रीय मोबाइल संख्या सुवाह्यता को लागू किया जाता है। **ऊपर की सभी बातों को ध्यान में लेते हुए, प्राधिकरण की राय यह है कि, वर्तमान में, एनएलडी कॉलिंग कार्डों के लिए पहुँच शुल्कों को निर्धारित करने की कोई आवश्यकता नहीं है।**

33. आईएलडी जाने वाले और आने वाले मिनटों की जांच की गई और यह अवलोकन किया गया कि आईएलडी जाने वाले मिनटों में काफी गिरावट आई है। इसके अलावा, आने वाली कॉलों का जाने वाली कॉल से अनुपात पिछले 7 वर्षों के दौरान तीन गुने से सोलह गुने तक बढ़ गया है। निम्न तालिका, जिसे भी सीपी में दिया गया था, वर्ष-वार आने वाले और जाने वाले आईएलडी मिनटों को दिखाती है।

तालिका- 1

वर्ष वार आईएलडी मिनट (10 लाख में)

वर्ष	आने वाले मिनट	जाने वाले मिनट	कुल मिनट
2005-06	7,728	2,320	10,048
2006-07	10,757	3,528	14,285
2007-08	15,100	5,027	20,127
2008-09	21,418	6,905	28,323
2009-10	34,412	5,512	39,925
2010-11	49,145	4,711	53,856
2011-12	62,825	4,841	67,666
2012-13	76,354	4,633	80,987

34. देश में मोबाइल सदस्यों में भारी वृद्धि के बावजूद जाने वाले टैरिफ मिनटों में ऐसी एक कठोर गिरावट क्यों आई है? कुछ अनुप्रयोगों की उपलब्धता के साथ, जिनका उपयोग करके कोई व्यक्ति इंटरनेट के माध्यम से लंबी दूरी की ध्वनि कॉलों को कर सकता है, आईएलडी मिनटों का दूरसंचार नेटवर्क से ऐसे अनुप्रयोगों को कुछ बदलाव हो सकता है। फिर भी, ऐसे आवेदनों का प्रभाव आने वाले और जाने वाले दोनों टैरिफ पर होगा। देश में आईएलडी कॉलों के लिए उच्च टैरिफ की व्यापकता ऐसे प्रमुख कारकों में से एक है जिन्होंने आने वाली कॉलों से जाने वाली कॉलों के अनुपात को विकृत करने में योगदान दिया है। विदेशी गंतव्य तक कॉलों को ले जाने के लिए आईएलडीओ को आवश्यक भुगतान के बाद, पहुँच सेवा प्रदाता आईएलडी कॉलों में एक विशाल अन्तर को अपने पास रखता है। इस विशाल अन्तर को बैठकों के दौरान विभिन्न पहुँच सेवा प्रदाता द्वारा भी स्वीकार किया गया था; फिर भी, उन्होंने आईएलडीओ की तुलना में उनके द्वारा किए गए आनुपातिक निवेश के नाम पर इस उच्च अन्तर को सही ठहराने का प्रयास किया।
35. इस पृष्ठभूमि में, प्राधिकरण का विचार यह है कि पहुँच शुल्कों को निर्धारित करने की एक आवश्यकता विद्यमान है, ताकि आईएलडी कॉलों के लिए कॉलिंग कार्डों के प्रारम्भ को सुविधा दी जाए ताकि उपभोक्ताओं के पास ऐसे किसी आईएलडी वाहक को चुन करके एक वास्तविक विकल्प हो जो किसी निश्चित रूट पर आईएलडी कॉलों के लिए सबसे अधिक प्रतिस्पर्धी टैरिफ की पेशकश करता हो। ग्राहक के पहुँच सेवा प्रदाता से अन्तर पड़े बिना, ग्राहक को सबसे अच्छे टैरिफ की पेशकश करने वाले वाहक के कॉलिंग कार्ड के लिए चुन करके आईएलडी वाहक का चयन करने में सक्षम होना चाहिए।

घ. लागत-निर्धारण कार्यप्रणाली:

36. सीपी के प्रत्योत्तर में, कुछ सेवा प्रदाताओं ने यह प्रस्तुति दी कि प्राधिकरण को किए गए कार्य सिद्धांत पर लागत-आधारित शुल्कों को निर्धारित करने के इसकी विद्यमान प्रथा से विचलित नहीं होना चाहिए। एक सेवा प्रदाता ने यह प्रस्तुति दी कि यह खुदरा ऋणचिह्न पद्धति पर होना चाहिए। एक अन्य सेवा प्रदाता ने यह प्रस्तुति दी कि यह बाजार में उपलब्ध प्रचलित टैरिफों पर विचार करके निर्धारित किया जाना चाहिए और एनएलडी के लिए रु. 0.50/मिनट और आईएलडी के लिए रु. 2/मिनट की अनुशंसा की। एक अन्य सेवा प्रदाता ने यह सुझाव दिया कि लेखांकन पृथकीकरण आँकड़ों का उपयोग पहुँच शुल्क को निर्धारित करने के लिए किया जा सकता है।
37. सभी टिप्पणियों और हितधारकों द्वारा दिए गए सुझावों पर ध्यानपूर्वक विचार किया गया है। प्राधिकरण का दृष्टिकोण यह है कि यदि पहुँच शुल्कों को निर्धारित करने के लिए खुदरा ऋणचिह्न दृष्टिकोण को अपनाया जाता है, तो यह किसी भी सकारात्मक परिणाम तक नहीं ले जाएगा क्योंकि आईएलडी कॉलों के लिए टैरिफ वर्तमान स्तर पर बना रहेगा, और यह आईएलडी कॉलिंग कार्डों के लिए प्रारम्भ न होने वाला बन जाएगा और उपभोक्ताओं को आईएलडी क्षेत्र में प्रतिस्पर्धा के लाभों से वंचित किया जाना जारी रहेगा।
38. प्राधिकरण का दृष्टिकोण यह है कि कॉलिंग कार्ड सेवा प्रदाताओं द्वारा कॉलिंग कार्ड सेवाओं के लिए पहुँच सेवा प्रदाताओं को भुगतान किए जाने वाले पहुँच शुल्कों को पहुँच सेवा प्रदाता द्वारा किए गए कार्य के सिद्धांत पर मोटे तौर पर आधारित होना चाहिए। इसे संबद्धित लागतों के आकलन की आवश्यकता है ताकि पहुँच प्रदाता पर लागतों की कम वसूली का बोझ नहीं पड़ता है जबकि उसी समय में यह सुनिश्चित करना कि अंत-उपयोगकर्ता पहुँच से असम्बन्धित लागतों को वहन नहीं करता है।
39. उपरोक्त के दृष्टिकोण में, निम्नलिखित कार्यप्रणाली का उपयोग कॉलिंग कार्ड सेवा प्रदाताओं द्वारा कॉलिंग कार्ड सेवाओं के लिए पहुँच सेवा प्रदाताओं को भुगतान की जाने वाली पहुँच लागत की गणना के लिए किया गया है:
- क) पूरी तरह से आवंटित लागत कार्यप्रणाली का पालन किया गया है।

1 2008-09 में 690.5 करोड़ मिनट से 2012-13 में 463.3 करोड़ मिनट तक एक निरपेक्ष गिरावट हुई है। टैरिफ के अंश के हिसाब से, जाने वाले मिनट 2008-09 में 24.4% से 2012-13 में 5.7% तक गिर गए हैं।

- ख) 2012-13 के लिए लेखांकन पृथक्करण रिपोर्ट² से राजस्व, सम्बन्धित लागतों और वायरलेस और वायरलाइन सेवा के अधीन उत्पादों का सम्बन्धित पूंजी निवेश (अर्थात् किराया/सक्रियण/पुनर्भरण शुल्क, कॉलें, एसएमएस, ऑकडे, इंटरकनेक्शन आदि) से सम्बन्धित ऑकड़ों और टीएसपी द्वारा जमा की गई अन्य रिपोर्ट/रिटर्न से जानकारी का उपयोग लागत अभ्यास में किया गया है।
- ग) पहुँच लागत की गणना में, केवल ध्वनि से सम्बन्धित शीर्षकों (किराया, कॉलें, इंटरकनेक्शन) पर खर्च की गई लागतों पर विचार किया गया है। गैर-ध्वनि से सम्बन्धित उत्पादों जैसे कि संदेशों, ऑकड़ों आदि पर खर्च की गई लागतों को गणना में सम्मिलित नहीं किया गया है।
- घ) गणना इस सामान्य सिद्धांत पर आगे बढ़ती है कि जाने वाले और आने वाले मिनटों के लिए नेटवर्क में किया गया कार्य, समान है, अर्थात् प्रति मिनट लागत समान है चाहे नेटवर्क का उपयोग किसी आने वाले या जाने वाले मिनट को उत्पन्न करने के लिए किया जाता है। फिर भी, बिक्री और विपणन लागतें – जिनको सदस्यों के अधिग्रहण और बनाए रखने के लिए खर्च किया जाता है – का आने वाली कॉलों के साथ कोई गठजोड़ नहीं होना मान लिया गया है और जाने वाली कॉलों को पूरी तरह से आवंटित किया गया है। अन्य सभी लागतों को आनुपातिक रूप से आने वाले मिनटों और जाने वाले मिनटों को विभाजित किया गया है।
- ज) उत्पाद 'किराए/सक्रियण/पुनर्भरण शुल्कों (पोस्टपेड)' के साथ सम्बन्धित लागतों का आकलन इस आधार पर आगे बढ़ा है कि किराए या सक्रियण शुल्कों और पुनर्भरण शुल्कों का भुगतान पोस्टपेड खण्ड द्वारा किसी निर्धारित अवधि के लिए नेटवर्क की कनेक्टिविटी को बनाए रखने के लिए किया जाता है जबकि प्रीपेड खण्ड में वे मुख्यतः निःशुल्क कॉल मिनटों, घटाए गए टैरिफ, आदि के एवज में विभिन्न प्रकार के वाउचरों के मूल्य को दर्शाता है, इस प्रकार, पोस्टपेड किराए वाले उत्पाद के साथ सम्बन्धित लागतों की अनदेखी के लिए एक मामला है क्योंकि वर्तमान अभ्यास की मंशा कॉलिंग कार्ड सेवा प्रदाताओं द्वारा पहुँच की प्रति मिनट लागत को पहुँच सेवा प्रदाताओं द्वारा ऐसे व्युत्पत्तिकरण के लिए किए गए कार्य की मात्रा के लिए मुआवजे के रूप में देना है। यह वायरलाइन नेटवर्कों के मामले में विशेष रूप से मुख्य है जहाँ ग्राहकों की भारी संख्या पोस्टपेड खण्ड में आती है (वायरलेस खण्ड में लगभग केवल 4% के विरुद्ध), पोस्टपेड किराए वाले उत्पाद की लागत पहुँच की प्रति मिनट लागत को बहुत महँगा कर देगी³, वायरलाइन नेटवर्क के साथ सम्बन्धित विशाल लीगेसी लागतों और साथ ही वायरलेस नेटवर्क के त्वरित रोलआउट के इतिहास से प्राप्त की गई लीपफॉरिंग के कारण से जिसने वायरलाइन नेटवर्क में फलीभूत करने के लिए पैमाने या गुंजाइश की अर्थव्यवस्थाओं की अनुमति नहीं दी। पोस्टपेड किराए की लागत की कटौती इस प्रकार इसे एक डूबी हुई लागत के रूप में मानने के साथ संगत में है जिसे कॉल राजस्वों से वसूल किए जाने की मांग नहीं की जा सकती है। वैसे तो, पोस्टपेड किराए वाले उत्पाद के साथ सम्बन्धित लागतों को गणनाओं में सम्मिलित नहीं किया गया है।
- च) लागत प्रति जाने वाला मिनट प्राप्त करने के लिए, जाने वाले मिनटों को आवंटित की गई लागतों के योग (अर्थात् बिक्री और विपणन लागतें और अन्य शेष लागतों में आनुपातिक अंश) और @15% नियोजित पूंजी पर प्रतिफल (आरओसीई) को जाने वाले मिनटों से विभाजित किया गया है जो नीचे दर्शाया गया है:

$$\text{लागत प्रति जाने वाला मिनट} = \frac{X_1 + X_2 + X_3}{OG_M}$$

जहाँ

X_1 बिक्री और विपणन लागतों (जाने वाले मिनटों को पूरी तरह से आवंटित) को दर्शाता है;

X_2 अन्य सभी लागतों में अंश है (जाने वाले मिनटों का आनुपातिक);

X_3 @15% नियोजित पूंजी पर प्रतिफल है (जाने वाले मिनटों का आनुपातिक) और;

OG_M कुल जाने वाले मिनट दर्शाता है।

छ) कॉलिंग कार्ड सेवा प्रदाता द्वारा पहुँच सेवा प्रदाताओं को भुगतान किए जाने वाले प्रति मिनट पहुँच लागत की गणना करने के लिए, इस प्रकार व्युत्पन्न की गई लागत प्रति जाने वाला मिनट पर, वायरलेस सेवा के लिए लाइसेंस शुल्क (8%) और एसयूसी (5%) और वायरलाइन सेवा के लिए लाइसेंस शुल्क (8%) को लोड किया गया है जैसा नीचे है:

$$\text{प्रति मिनट पहुँच लागत} = \frac{\text{लागत प्रति जाने वाला मिनट}}{(100 - \text{एलएफ़ दर} - \text{एसयूसी दर} *)} \times 100$$

* जहाँ लागू हो

ज) ऊपर की कार्यपद्धति पर आधारित, प्रति मिनट पहुँच शुल्क वायरलेस सेवा में लगभग 35 पैसे और वायरलाइन सेवा में लगभग 104 पैसे आता है जैसा निम्नलिखित तालिका 2 में दिखाया गया है:

2 'लेखा प्रणाली पर रिपोर्टिंग प्रणाली विनियम, 2012 (2012 का 7) के अनुपालन में टीएसपी द्वारा जमा किया गया।

3 वायरलाइन और वायरलेस सेवाओं में पोस्टपेड किराए उत्पाद को आवंटित लागत लगभग कुल लागत की क्रमशः 44% और 30% है।

तालिका-2

(रु. करोड़ में)

पहुँच लागत (उद्योग)		
ब्योरे	वायरलेस	वायरलाइन
(क) लागत:	46035	6220
(i) बिक्री और विपणन लागत [^]	12581	250
(ii) अन्य सभी लागतें*	33454	5970
(ख) नियोजित पूंजी *	57873	12343
(ग) लगाई गई पूंजी पर प्रतिफल (आरओसीई) @ 15%	8681	1851
(घ) आरओसीई सहित कुल पहुँच लागत (क+ग)	54716	8071
(अ) उपयोग के जाने वाले मिनट (करोड़ में)	178490	8433
पहुँच लागत प्रति जाने वाला मिनट (पैसे में)		
(च) आरओसीई सहित पहुँच लागत (घ/अ)	31	96
एलएफ (8%) और एसयूसी (5%) को लोड करने के बाद पहुँच लागत प्रति मिनट #	35	104
^ जाने वाले मिनट को पूरी तरह से आवंटित		
* प्रासंगिक लागत में जाने वाले मिनटों का आनुपातिक अंश। कुल मिनटों में जाने वाले मिनट का अंश वायरलेस में 49% और वायरलाइन में 56% है।		
# जहां लागू हो।		

झ) परिचालन की लागत, लीगेसी नेटवर्क, आदि के कारण वायरलेस सेवा और वायरलाइन सेवा में प्रति मिनट पहुँच लागत में काफी अन्तर है। ध्यान दें कि वायरलाइन खण्ड मूल रूप से दो पीएसयू (बीएसएनएल और एमटीएनएल) का प्रभुत्व है जिनके 77% सदस्य (मार्च 2014) हैं परन्तु लागत का अंश 87% है।⁴ इन दो पीएसयू की ह्रास और कर्मचारी लागत वायरलाइन की उनकी कुल लागत का लगभग 61% है जबकि निजी टीएसपी के मामले में यह लगभग 42% है। आगे वायरलाइन उपभोक्ताओं और साथ ही राजस्व में लगातार गिरावट आ रही है जबकि फिक्स्ड लाइन नेटवर्क को चलाने, रखरखाव करने और उन्नयन करने के लिए लागतों को खर्च किया जाना है, जो नेटवर्क के भारी निम्न-उपयोगीकरण तक ले जाता है। पूंजी नियोजित टर्नओवर अनुपात⁵ (नियोजित राजस्व/पूंजी) वायरलेस सेवा में 66% है जबकि वायरलाइन सेवा में यह केवल 25% है।

40. प्राधिकरण का दृष्टिकोण यह है कि ऊपर व्युत्पन्न की गई पहुँच लागतों पर लगभग 15% का एक मार्क-अप देने के बाद, पहुँच शुल्क को वायरलेस के लिए 40 पैसे पर और वायरलाइन के लिए 120 पैसे पर तय करना उचित होगा।
41. संक्षेप में, उपभोक्ताओं को आईएलडीओ का विकल्प प्रदान करने का मुद्दा 2002 से चलता आ रहा है जब वाहक चयन पर निर्देश को पहली बार जारी किया गया था। उसके बाद, जैसा ऊपर विवरण दिए गए हैं, 2008 में टीएसपी ने यह दलील दी कि कॉलिंग कार्ड और अधिक उपभोक्ता विकल्प प्रदान करने के लिए एक और अधिक उपयुक्त समाधान होगा। तदनुसार, एनएलडीओ/आईएलडीओ को कॉलिंग कार्ड जारी करने की अनुमति देने के लिए प्राधिकरण की अनुशंसाओं पर लाइसेंस शर्तों में संशोधन किए गए थे। प्राधिकरण ने टीएसपी को उपभोक्ताओं को आईएलडीओ का विकल्प प्रदान करने के लिए आपस में पहुँच शुल्कों का मोलभाव करने के लिए पर्याप्त समय दिया गया है ताकि उपभोक्ताओं को उनके आईएसडी कॉलों को करने के लिए प्रतिस्पर्धी दर प्राप्त हो सके। फिर भी, कई टीएसपी किसी पारस्परिक मोलभाव किए गए पहुँच शुल्क पर पहुँचने में सक्षम नहीं थे। इसलिए, प्राधिकरण ने, वांछित परामर्श प्रक्रिया का पालन करने के बाद, इस विनियमन के माध्यम से पहुँच शुल्कों को निर्धारित किया है। प्राधिकरण का दृष्टिकोण यह है कि यह विनियमन उपभोक्ता के हित की रक्षा करने और उपभोक्ता कल्याण को बढ़ाने के लिए आवश्यक है।
42. निर्धारित किए गए पहुँच शुल्क ऐसे सभी मामलों में डीफॉल्ट विकल्प होंगे जहां पहुँच सेवा प्रदाता और आईएलडीओ के बीच मोलभाव सफल नहीं रहे हैं। जबकि पहुँच सेवा प्रदाता और आईएलडीओ पारस्परिक सहमत हुए पहुँच शुल्कों में प्रवेश करने के लिए स्वतंत्र होंगे, इस विनियमन में निर्धारित किए गए पहुँच शुल्क वहाँ लागू होंगे जहाँ किन्हीं अनुबन्धों में, अब या भविष्य में, प्रवेश नहीं किया जाता है। फिर भी, सभी अनुबन्धों में इस विनियमन के विभिन्न प्रावधानों में निर्धारित की गई समय सीमा के भीतर में प्रवेश करने की आवश्यकता है।

TELECOM REGULATORY AUTHORITY OF INDIA

NOTIFICATION

New Delhi, the 19th August, 2014

F. No. 409-21/2013-NSL-I.—In exercise of the powers conferred upon it under section 36, read with sub-clauses (ii),(iii) and (iv) of clause (b) of sub-section (1) of Section 11, of the Telecom Regulatory Authority of India Act, 1997 (24 of 1997), the Telecom Regulatory Authority of India hereby makes the following regulations, namely:—

4 चाहे केवल निजी वायरलाइन सेवा प्रदाताओं पर विचार किया जाता है, तो प्रति मिनट पहुँच लागत अभी भी 55 पैसे है जो वायरलेस पहुँच के लिए लागत की तुलना में बहुत अधिक है।

5 नियोजित पूंजी की प्रति इकाई से उत्पन्न राजस्व को दर्शाता है।

THE INTERNATIONAL CALLING CARD SERVICES (ACCESS CHARGES) REGULATIONS, 2014**(No. 11 of 2014)****CHAPTER-I****PRELIMINARY**

1. Short title, extent and commencement.— (1) These regulations may be called the International Calling Card Services (Access Charges) Regulations, 2014.

(2) These regulations shall come into force from the date of their publication in the Official Gazette.

2. Definitions. --In these regulations, unless the context otherwise requires,-

- (a) “Access Service Providers” means a licensee authorized to provide access service under a licence granted under section 4 of the Indian Telegraph Act, 1885 (13 of 1885) and includes Bharat Sanchar Nigam Limited and Mahanagar Telephone Nigam Limited.
- (b) “Act” means the Telecom Regulatory Authority of India Act, 1997 (24 of 1997);
- (c) “Authority” means the Telecom Regulatory Authority of India established under sub-section (1) of section 3 of the Act;
- (d) “access charge” means the charge payable by the International Long Distance Operator to the Access Service Provider for providing international long distance voice service, through calling card, to the subscriber of the Access Service Provider;
- (e) all other words and expressions used in these regulations but not defined, and defined in the Act and the rules and other regulations made thereunder, shall have the meanings respectively assigned to them in the Act or the rules or other regulations, as the case may be.

CHAPTER II**OBLIGATION OF THE INTERNATIONAL LONG DISTANCE OPERATOR AND THE ACCESS SERVICE PROVIDER**

3. Obligation of the International Long Distance Operator— Every International Long Distance Operator, who intends to provide international long distance voice service through Calling Card, shall request, in writing, all the Access Service Providers to enter into interconnection agreements in accordance with the provision of the regulations made by the Authority and the terms and conditions of its licence agreement;

Provided that in case of those Access Service Providers who start access service after the commencement of these regulations, the International Long Distance Operator shall enter into interconnection agreement with such Access Service Provider within sixty days of the start of the access service by the Access Service Provider.

4. Obligation of Access Service Provider – (1) On receipt of request under regulation 3, Access Service Provider shall, within thirty days from the date of receipt of request, enter into interconnection agreement with the International Long Distance Operator.

(2) The arrangement entered into between the International Long Distance Operator and the Access Service Provider under sub-regulation (1) shall come into force not later than thirty days from the date of entering into such agreement.

(3) No Access Service Provider shall, directly or indirectly, deny its consumers the international long distance voice services, through calling card, offered by the International Long Distance Operators.

(4) Every Access Service Provider shall hand over to the International Long Distance Operators, the international long distance voice call, originated by its consumer using calling card, at the location of Level-I TAX of the service area:

Provided that if International Long Distance Operator does not have its presence at the location of Level-I TAX in a service area, it shall be the responsibility of such International Long Distance Operator to make necessary arrangement to take the call from the location of such Level-I TAX of the service area.

CHAPTER III ACCESS CHARGE

5. **Access charge payable by the International Long Distance Operator to the Access Service Provider – (1)** The International Long Distance Operator, providing international long distance voice service through calling card to the consumers of the Access Service Provider, shall pay access charge specified in Schedule to these regulations or as may be mutually agreed between the International Long Distance Operator and the Access Service Provider.

CHAPTER IV MISCELLANEOUS

6. **Reporting requirement regarding calling card services — (1)** Every International Long Distance Operator shall, on quarterly basis, report to the Authority –
- (a) the type of calling card marketed by it;
 - (b) the total number of each type of calling card sold;
 - (c) the total number of the international long distance voice minutes, country-wise, generated through calling card and rate per minute charged from the consumer for such calls, country-wise; and
 - (d) total amount of access charge paid to the Access Service Provider.
- (2) Every Access Service Provider shall, on quarterly basis, report to the Authority, the per minute access charge and total amount of access charge received by it from each International Long Distance Operator, separately.
- (3) The quarterly report, referred to in sub-regulation (1) and sub-regulation (2), shall be submitted to the Authority within thirty days of the end of the previous quarter.

SCHEDULE {See regulation 5(1)}

ACCESS CHARGES

Access charges to be paid by International Long Distance Operator to Access Service Provider for international long distance voice calls through calling card	
Access charges (in Rs. per minute) Wireline Services	Access charges (in Rs. per minute) Wireless Services
1.20	0.40

SUDHIR GUPTA, Secy.
[ADVT.III/4/Ety./142/2014]

Note. —The Explanatory Memorandum explains the objects and reasons of the ‘International Calling Card Services (Access Charges) Regulations, 2014’.

EXPLANATORY MEMORANDUM TO

‘INTERNATIONAL CALLING CARD SERVICES (ACCESS CHARGES) REGULATIONS, 2014 (11 of 2014)’

A. Background

1. For the purpose of access service licenses (fixed line and cellular), the country has been divided into 22 License Service Areas (LSA), which are mostly co-terminus with State boundaries, with certain exceptions. The intra-

LSA traffic, including the long distance calls originating and terminating within the boundaries of the LSA can be carried by Access Service Providers themselves. However, this traffic can also be carried by a National Long Distance Operator (NLDO) by mutual agreement with the originating service provider. For carriage of inter-LSA traffic - traffic originating in one LSA and terminating in another LSA - calls have to be routed through an NLDO.

2. International Long Distance (ILD) traffic from fixed and mobile networks is routed either through the network of an NLDO or directly to the International Long Distance Operators (ILDO) gateways for onward transmission to international networks. However, in situations where the Point of Presence (POP) of an ILDO and the switch of the Access Service Provider (GMSC/ Transit Switch) are located at the same station of Level -I TAX, the Access Service Provider cannot refuse to handover the calls to ILDO directly. The relevant Licensing condition of the UASL/ILD/USL (6.3) license is as follows. A similar condition is there in UASL license (Clause 26.5) and ILD License (Clause 17.1):

‘International Long Distance traffic should be routed through network of NLD service providers, to the ILD service provider’s gateways for onward transmission to international networks subject to fulfillment of any Guidelines/ Orders/ Directions/ Regulation issued from time to time by LICENSOR/ TRAI. However, the Licensee shall not refuse to interconnect with the ILD Service licensee directly in situations where POP of ILD service licensee and Switches of Licensee’s (GMSC/ Transit Switch) are located at the same station of Level-I TAX.’

3. In the currently prevailing regime, a customer does not have the option to choose the long distance carrier. This lack of choice potentially reduces consumer welfare since the Access Service Providers are able to charge high retail tariffs for long distance calls. It is the Access Service Provider which chooses the NLDO/ILDO, or uses its affiliate company holding NLDO/ ILDO licence, to whom the call is handed over for further carriage. In either case, the customer is locked-in to the access service provider and is deprived of the benefits of potential low prices that could accrue from competition in the long distance services market. Since most Access Service Providers are integrated players with NLD and ILD licenses also, effectively, there is no competition for long distance calls as far as subscribers are concerned. The Authority finds that there exists the potential to further create effective competition in the NLD/ILD tariffs offered to subscribers by providing a choice to subscribers to select their long distance carrier using calling cards. On the basis of data furnished by ILDO and tariffs offered by one mobile service provider, the following examples reflect the high margins accruing to access providers, a part of which could have passed on to consumers, had they the liberty of accessing the ILDO directly, through calling cards:

A. Call from India to USA

Tariff offered to the consumers by the Access Service Provider	Rs. 8 per minute
Charges collected by ILDO from Access Service Provider for carriage to and termination in USA	Rs. 0.65 Per minute
Margin available to Access Service Provider	Rs. 7.35 per minute

B. Call from India to Thailand

Tariff offered to the consumers by the Access Service Provider	Rs. 10 per minute
Charges collected by ILDO from Access Service Provider for carriage to and termination in Thailand	Rs. 1.60 Per minute
Margin available to Access Service Provider	Rs. 8.40 per minute

In both these examples, if the ILDO was permitted to offer tariff directly to consumers through calling card services, and further, if the Access Service Providers was mandated to charge not more than Rs X per minute as cost-based access charges to the ILDO, then the tariffs offered to the consumers for international long distance calls would fall to (a) Rs (X+0.65) from Rs 8 per minute for USA, and (ii) Rs. (X+1.60) from Rs 10 per minute for Thailand. The reduction in per minute charges would represent the increase in consumer welfare due to introduction of competition.

4. In 2001-2002, the Government opened the national/international long distance sector by awarding licences to private players. Prior to that only the Department of Telecommunications (DoT) was authorized to carry long distance calls. To enhance competition in the long distance sector, the Government requested TRAI in August, 2000 to issue the necessary regulation regarding Carrier Pre-Selection/Carrier Access Code (CPS/CAC), so that a subscriber has the facility to choose the NLDO by performing dynamic selection of an NLDO. After detailed deliberations, in 2001-2002, the Authority recommended Carrier Identification Codes for various NLDOs and issued a Direction on 24 July, 2002 to all TSPs including NLDOs/ILDOs to implement carrier selection in the respective networks in phases.
5. The aforementioned direction could not be implemented due to various reasons including, *inter-alia*, a relaxation given by DoT for a period of 12 months to BSNL for the implementation of call-by-call selection or pre-selection in its network. Subsequently, MTNL estimated Rs. 732 crores as the setup costs for implementing this proposal and requested the Authority to intervene for payment of setup cost by the NLDO/ILDO. A Committee was also formed by DoT to determine the cost required for up-gradation in BSNL's network to be able to introduce carrier selection. This Committee estimated an amount of Rs.1968 crores as the cost of upgradation. This cost was to be shared by NLDO/ILDO. However, no NLDO/ILDO was willing to share this cost.
6. Some of the other difficulties raised by the TSPs at that time were:
 - A. The number of pre-selected carriers have implications on upgradation cost.
 - B. The majority of mobile users were prepaid users. Their billing was controlled by Access Service Providers for all types of calls i.e. local/NLD/ILD. However, in the scenario of Carrier Access Code/Carrier Pre Selection, where billing is done by NLD/ILD, it was difficult to ascertain the operator who would control the call to ensure that a call in process is terminated when the balance in customers account is reduced to nil. Even in case the billing is done by the Access Service Provider, the charging matrix in the IN platform has to be revised each time a new NLDO/ILDO is added or a particular NLDO/ILDO changes its tariff plan.
 - C. If an NLDO does not have presence in a particular SDCA, it would be difficult to ensure the completion of the call.
 - D. STD/PCO pulse (16 KHz) has to be changed every time if the tariff for a particular NLDO changes for a particular SDCA.
 - E. Difficulty in the implementation of carrier selection in the case of a roaming subscriber.
7. In May 2008, the Authority revisited the issue of Carrier Selection, and issued a Consultation Paper (CP) seeking comments from various stakeholders. A majority of TSPs were of the opinion that the traditional method of Carrier Selection was no longer relevant because of high implementation cost, poor cost-benefit outlook and technical and operational issues involved in its implementation. They were of the opinion that

implementation of Carrier Selection through calling cards is a good option for both consumers and service providers. They argued that the prime purpose of providing choice of Long Distance Operators and any consequential financial benefit to the consumer could also be achieved, without the accompanying problems, by allowing NLDOs and ILDOs to issue calling cards.

8. Considering the comments of the stakeholders, the Authority sent its recommendations on “Provision of Calling Cards by Long Distance Operators” to the DoT on 20.8.2008. The Authority recommended that license conditions of the NLDO and ILDO may be amended to allow them to have direct access to consumers, through calling cards, for provision of national and international voice telephony services, respectively. Along with these recommendations, the Authority also carried out an amendment to the Direction dated 24th July, 2002, to the effect that Carrier Selection may not be implemented in the form proposed in that Direction.
9. The DoT accepted the recommendations of the Authority and carried out the necessary amendments in NLD and ILD Licenses as proposed by the Authority. However, no agreement was entered into between TSPs for facilitating use of calling cards by subscribers.
10. The Authority observed that as per the Intelligent Network Services in Multi Operator Multi Service Scenario Regulations, 2006 (13 of 2006), a service provider is required to enter into an arrangement/agreement with other service providers within 90 days of the issue of the regulations for IN services which also include Calling Card Service by the IN Service Provider. However, there was no specific time-frame in the regulations for service providers who became eligible to provide IN services after the date of issue of the regulations.
11. An amendment to the IN regulations was therefore considered necessary, so that a TSP could enter into agreements with all other TSPs who were already providing IN based services or would start IN based services at a later date in a time-bound manner. Accordingly, the Authority issued ‘Intelligent Network Services in Multi Operator and Multi Network Scenario (Amendment) Regulations, 2012 (17 of 2012)’ on 18.09.2012. These regulations mandate that all eligible TSPs providing IN services shall enter into interconnection agreements with all Access Service Providers on such commercial and technical arrangements or agreements, as may be mutually agreed between them, and the same shall be entered into within ninety days from the date of commencement of the regulations.
12. As per the regulations, in case a TSP fails to enter into agreements or arrangements within the stipulated time, it has to intimate the Authority within fifteen days of such failure with complete details thereof, and after examining such failure and details furnished by the TSP, the Authority would specify the interconnection arrangement, in accordance with sub-regulation (8) of regulation 10 of the IN Regulations.

B. Implementation of Intelligent Network Regulations for Calling Cards

13. On 28.12.2012, TRAI asked all the NLDO/ILDOs for the status of compliance of the said regulations. It was observed that most TSPs had not entered into agreements for calling cards and there were large variations in the rates at which some TSPs had entered into interconnection agreements to provide long distance calling card service. Some of the larger service providers had entered into an agreement with an access charge of Re. 1/min for STD and Rs. 5/min for ISD calls. On the other hand, some other service providers had entered into an agreement with an access charge of Re. 0.20/min for both STD and ISD calling cards. Representations were also received in TRAI alleging cartelization by major operators by seeking higher access charges than prevailing tariffs for calling card services from smaller players. In this regard, meetings with various TSPs were also held in May-June 2013.

14. During the meetings, when asked what the justification in arriving at these access charges was, one integrated large TSP responded that these were commercially negotiated. According to it, the calling card services are not a case of interconnection and it regards these services as if another operator is accessing its network. On the principle used to arrive at these access charges, it mentioned that these are on the basis of retail minus. Another large TSP was of the view that the issue of revenue share should be left for mutual negotiation between the TSPs. Regarding access charges offered for ISD calls, it explained that the average revenue realization from ISD calls is about Rs. 8.50 per minute out of which about Rs. 2.50 per minute goes to the foreign operator towards terminating the call in the destination country, Rs. 1.00 can be assumed towards carriage of call and remaining Rs. 5.00/ minute is retained by the Access Service Provider. According to the Access Service Provider, the cost of carrying an ISD call should be distributed in proportion to the investment made by the operators. Since the Access Service Provider is doing the major work of setting infrastructure and acquiring customers etc., it contributes about 90% of the investment; therefore it deserves to get the revenue share from the sale of calling cards in the same proportion. Regarding rates offered for STD calling cards, the TSP informed that the basis for offering Re. 1/- is that one of the PSUs charges 78 paise as origination charge for toll-free services. The Authority has dealt with costs incurred by Access Providers in the section on Costing Methodology that follows.
15. These Access Service Providers further argued that as per the licence agreement of NLDO/ILDO, the origination services will remain with the Access Service Provider and NLDO/ILDO is entitled only to provide carriage. According to them, if the origination charge is treated as similar to termination charge or the origination sold to NLD/ILD is termed as access charge then it would be tantamount to unbundling which is not the intention of the license and nor was this ever discussed.
16. These Access Service Providers urged that the origination charges for Calling Card services should not be regulated. They also mentioned that even if the Authority proposes to prescribe these charges, it should be done on retail minus basis. Further, according to them, in case the Authority decides to prescribe origination charges for calling cards, there should be a relook at the whole regime of Calling Party Pays (CPP) and Mobile Termination Charges (MTC).
17. Another Access Service Provider, who also offered Re. 1/- per minute for STD and Rs. 5/- per minute for ISD to others, was of the view that the market dynamics were different at the time the calling card was visualized earlier. Now the customer has a choice. If an NLDO can offer a better rate, as many of them are also Access Service Providers in many States, the customer can change the operator through number portability. The Access Service Provider was not willing to provide any justification for the price of Re. 1/- fixed at this stage. However, according to it, they had fixed the initial cost for STD call as Re. 1/- and after gradually looking at the volume etc. it might reduce the rate.
18. Some TSPs requested the Authority to intervene and fix the rates for the benefit of everyone. One TSP submitted that they feel threatened by big operators and the agreements were signed without their understanding of rates and how the same were arrived at by the larger operators. Another small TSP also submitted that they have to enter into a number of other agreements with these large TSPs for providing telecom services. Therefore, they have no choice but to accept the rates offered by these operators.
19. One of the TSPs also submitted that in the case of a calling card, a subscriber would dial '1800 xxxx xxx' and the Access Service Provider would transparently pass this call to Service Switching Point (SSP) of the NLDO

and would not be aware whether the subscriber has made an STD call or ISD call. Therefore, in its opinion, there was no point in having different access charges for STD and ISD calls. Moreover, if originating access charges for STD and ISD calls were different, integrated NLDO/ ILDO which is generally the case will have to provide two '1800' numbers, one for STD calls and another for ISD calls. This issue has now become irrelevant as the Authority has decided to prescribe access charges for only ILD calling cards as explained in the subsequent paragraphs.

20. During the discussions, some TSPs also submitted that there was no need to prescribe originating access charges for NLD calls as there is no business case for calling cards in India as tariffs for NLD calls are already quite low. STD tariffs are part of 'headline tariffs' offered by the service provider and the subscriber makes a considered choice when selecting a tariff plan. The subscriber also has the choice of number portability in case a service provider does not offer attractive tariffs. However, there was a need to have a calling card for ILD calls as subscribers are locked-in once they choose a tariff plan. Since ILDOs cannot directly offer tariffs to a subscriber, they are not able to get the benefit of competition in the ILD segment.
21. The Authority reviewed the position of interconnect agreements entered into by that time and the various submissions provided during the meetings. It was observed that even after the lapse of considerable time and repeated follow-up, most TSPs had not entered into agreements for calling cards till date. Therefore, it was of the opinion that there is no option except to take the present position as a failure of mutual negotiation between service providers and to invoke clause 10 (8) of the Intelligent Network Service in Multi Operator Multi Service Scenario Regulations 2006 (13 of 2006) which is reproduced below:

"In case any Basic Operator, Cellular Mobile Service Provider or Unified Access Service Provider fails to enter into agreements or arrangements within the stipulated time, they shall intimate within fifteen days of such failure to the Authority with complete details thereof and after examining such failure and details furnished by the service providers, the Authority shall specify the interconnection arrangement."
22. The Authority also noted that the main constraint in not entering into mutual agreements is the quantum of access charges to be paid to the originating access provider by the NLDO and ILDO. Therefore, the Authority decided to initiate a consultation process for specifying the access charges to be paid to the originating Access Service Provider by the NLDO/ILDO who is providing a calling card service.
23. To sum up: To provide the facility to subscribers to choose the NLDO/ILDO for their STD/ISD calls and enhance consumer welfare, TRAI issued a Direction on carrier selection to all TSPs on 24 July, 2002. The Direction could not be implemented due to various reasons including the very high cost estimated for upgradation of the BSNL and MTNL networks. The Authority revisited this in 2008; TSPs again raised various technical and operational issues for implementing carrier selection in their network. The TSPs submitted that the primary objective of providing choice of NLDO/ILDO could be achieved by allowing NLDOs/ILDOs to issue calling cards. Accordingly, the Authority sent its recommendation to the Government for amendment in NLD/ILD Licenses. In 2010, NLDO/ILDO licences were amended to allow them to issue calling cards directly to consumers. Necessary amendments were also made in the Intelligent Network Services Regulations to facilitate time-bound agreements between Access Service Providers and NLDO/ILDOs. TSPs have been given sufficient time to enter into mutually negotiated rates; however many TSPs have still not entered into agreements. In short, even after 14 years since the first Direction was issued to TSPs to provide facility to consumers to choose their NLDO/ILDO, consumers still do not have the choice of selecting their NLDO/ILDO for making STD/ISD calls and take advantage of competition in the NLD/ILD sector. The Authority noted that at each stage in the process, TSPs have tried to dodge the introduction of competition; their stance has shifted

every time the issue has been taken up. The net result is that greater choice to consumers for making long distance calls has been successfully averted. At the time carrier selection was mandated in 2002, TSPs adverted to high network upgradation costs and other issues; when in 2008 the Authority revisited the issue of carrier selection, the TSPs came up with the argument that because of high implementation cost, and technical and operational issues, it would be in the interest of both service providers and consumers to implement carrier selection through calling cards; when the Intelligent Network Regulations were amended in 2012 to facilitate interconnect agreements so that consumer gets choice of NLDO/ILDO, TSPs dragged their feet and no consensus could be achieved; some Access Providers offered unrealistic access charges to ILDOs making the entire process a non-starter. In view of the above, the Authority decided to initiate a consultation process on the issue of fixing access charges. Even at this late stage, TSPs are resorting to dilatory tactics to stymie the process once again.

C. The Consultation Process

24. A Consultation Paper (CP) was issued on 14.11.2013. The CP described in detail the background information and discussed all inter-related issues including: (i) whether the access charges to be paid by NLDOs/ ILDOs to access provider for calling cards should be prescribed both for NLD and ILD calls or for ILD calls only; (ii) whether such access charges should be the same for mobile and fixed line and for NLD and ILD calls; (iii) the method to be applied for prescribing the charge; (iv) issues regarding usage of calling cards when a subscriber is roaming; (v) prevalent regulatory practices in other countries; and (vi) any other relevant information related to subject.
25. The Authority has taken into account various comments of the stakeholders provided in writing during the consultation process, or conveyed in the meetings held in TRAI or during the Open House Discussion held on 12 February 2014. The Authority has also used other inputs like balance sheets, annual reports, accounting separation reports etc., to which it has access and analyzed the matter in detail. In the following paragraphs, all issues raised in the CP have been examined after taking into account the comments of the stakeholders.
26. There was no consensus amongst stakeholders on prescribing access charges for calling cards. Some of the service providers were of the view that there is no need to prescribe access charges either for NLD or ILD calls. These service providers were of the view that prescribing access charge would lead to interference with existing forbearance on origination charges and unbundling of access network and thus would adversely impact the investment made by operators. Therefore, in their opinion, these charges should not be regulated and should be based on mutual agreement. However, one of the service providers in this category has also submitted that in any case there is no justification for NLD charge and access charges should be confined to ILD calling card only.
27. Some service providers were of the view that access charges should be prescribed for both NLD and ILD calls as some of the Access Service Providers are asking for very high access charges which makes calling card business non starter.
28. The Authority does not agree with the first category of service providers viz., those who are in favour of not prescribing access charges. The Authority noted that after so many years of liberalization of the telecommunications sector in India, the subscriber is still locked into the Access Service Provider, for the NLDO/ILDO to whom the call is handed over for further carriage. As already noted in paragraph 3 above, as most Access Service Providers are integrated players with NLD and ILD licenses also, effectively, there is no competition for long distance calls as far as subscribers are concerned. The Authority finds that there exists the

potential to further create effective competition in the NLD/ILD tariffs offered to subscribers by providing a choice to subscribers to select their long distance carrier using calling cards. This view is also consistent with the overwhelming opinion of stakeholders at the time the Direction of the Authority on carrier selection was kept in abeyance and Recommendations were made to the Government on calling card services in 2008 (see paragraph 8 above).

29. As regards the view of not prescribing charges and leaving them to mutual agreement, the Authority noted that ample opportunities had been provided to the service providers to enter into mutual agreements. However, the service providers were unable to enter into mutual agreements. The main constraint in not entering into mutual agreements is the quantum of access charges to be paid to the originating access provider by the NLDO and ILDO.
30. As regards the view of TSPs that the calling card service is not a case of interconnection and it regards the service as if another operator is accessing its network. The Authority finds that this submission is not tenable as the amendment to the licence agreement itself provides that the ILDO may access the subscribers directly, only for the provision of International Long Distance voice service through calling cards. In effect, the ILDO is not directly accessing the subscriber, but it is the subscriber who is using the network of his Access Service Provider to access the ILDO while making the international call.
31. One view expressed by a stakeholder was that prescribing access charges will lead to interference with the existing forbearance on origination charges, unbundling of access network and adverse impact on the investment made by operators. This view is erroneous since the Authority is not disturbing the origination charges. The origination charges will still be under forbearance. The Authority is only prescribing the access charges which an ILDO will pay to the Access Service Provider for allowing its customer to access the ILDO's network using calling cards. Therefore, the above submission of the Access Service Providers is not tenable as the Access Service Provider can continue to offer tariffs for all types of services (including ILD) to their subscribers. The origination charges for all services offered by the Access Service Provider will still remain under forbearance.
32. The Authority has further examined other views submitted by stakeholders and the present tariff trends offered by various service providers. It has been noted that NLD tariffs are becoming 'headline tariffs' and consumers are getting competitive tariffs for making NLD calls. The Authority has also noted that there are many tariff plans in which tariffs for local calls and NLD calls are not different. It was further observed that it is also very difficult for the consumer to distinguish between intra-service area and NLD calls as there is no definitive pattern in mobile number series to distinguish between intra-service area and NLD calls. This would be further blurred when national mobile number portability is implemented. **Taking all the above into account, the Authority is of the opinion that, at present, there is no need to prescribe access charges for NLD calling cards.**
33. The ILD outgoing and incoming minutes were examined and it was observed that there is a considerable decline in the ILD outgoing minutes. Further, the ratio of incoming calls to outgoing calls has increased from three times to sixteen times over the last 7 years. The following table, which was also given in the CP shows the year-wise incoming and outgoing ILD minutes.

Table- 1
Year wise ILD Minutes (in Millions)

Year	Incoming Minutes	Outgoing Minutes	Total Minutes
2005-06	7,728	2,320	10,048
2006-07	10,757	3,528	14,285
2007-08	15,100	5,027	20,127
2008-09	21,418	6,905	28,323
2009-10	34,412	5,512	39,925
2010-11	49,145	4,711	53,856
2011-12	62,825	4,841	67,666
2012-13	76,354	4,633	80,987

34. Why has there been such a drastic decline¹ in outgoing traffic minutes despite a huge increase in mobile subscribers in the country? With the availability of certain applications using which one can make long distance voice calls through the internet, there may be some shift of ILD minutes from telecom networks to such applications. However, the impact of such applications would be on both incoming and outgoing traffic. The prevalence of high tariffs for ILD calls in the country is one of the major factors which has contributed to distort the ratio of outgoing calls to incoming calls. Access Service Providers retain a huge margin in ILD calls after necessary payment to ILDO for the carriage of calls to the foreign destination. This huge margin was also admitted to by various Access Service Providers during the meetings; however, they tried to justify this high margin in the name of proportionate investment made by them compared to the ILDO.
35. In this backdrop, the Authority is of the opinion that there exists a need to prescribe access charges, so as to facilitate introduction of calling cards for ILD calls so that consumers have a real choice by picking an ILD carrier which offers the most competitive tariff for ILD calls on a certain route. Irrespective of the customer's Access Service Provider, the customer should be able to choose the ILD carrier by opting for the calling card of the carrier offering the best tariffs.

D. Costing Methodology:

36. In response to the CP, some service providers submitted that the Authority should not deviate from its existing practice of prescribing cost-based charges on the work done principle. One service provider has submitted that it should be on retail minus method. Another service provider submitted that it should be prescribed considering prevailing tariffs available in market and recommended Rs. 0.50/min for NLD and Rs. 2/min for ILD. One other service provider suggested that accounting separation data may be used for prescribing access charges.
37. All the comments and suggestions made by the stakeholders have been carefully considered. The Authority is of the view that if the retail minus approach is adopted for prescribing access charges, it would not lead to any positive outcome as the tariff for ILD calls will remain at the present level, and it would become a non-starter for ILD calling cards and consumers will continue to be deprived of the benefits of competition in the ILD sector.
38. The Authority is of the view that access charges to be paid by the calling card service providers to the access service providers for calling card services should be based broadly on the principle of work done by the access service provider. This requires estimation of the associated costs so that the access provider is not burdened with under-recovery of costs while at the same time ensuring that the end-user does not bear costs unrelated to access.
39. In view of the above, the following methodology has been used for calculation of access cost to be paid by the calling card service providers to the access service providers for calling card services:
- Fully Allocated Costing methodology has been followed.
 - Data from Accounting Separation Reports² for 2012-13 related to revenue, associated costs and related capital investment of products under wireless and wireline service (i.e. rental/activation/recharge fees, calls, SMS, data, interconnection etc.) and information from other reports/returns submitted by TSPs have been used in the costing exercise.
 - In the access cost computation, only costs incurred on voice related heads (rental, calls, roaming, interconnection) have been considered. Costs incurred on non-voice related products such as messages, data etc., have not been included in the computation.

1. There has been an absolute fall from 6905 million minutes in 2008-09 to 4633 million in 2012-13. In terms of share of traffic outgoing minutes has fallen from 24.4% in 2008-09 to 5.7% in 2012-13.

2. Submitted by TSPs in compliance to 'The Reporting System on Accounting System Regulations, 2012 (7 of 2012)'.

- d) The computation proceeds on the general principle that the work done in the network is the same for outgoing and incoming minutes, i.e. the cost per minute is the same whether the network is utilized for generating an incoming or outgoing minute. However, sales and marketing costs – that are incurred for acquisition and retention of subscribers – have been assumed to have no nexus with incoming calls and have been fully allocated to outgoing calls. All other costs have been apportioned to incoming minutes and outgoing minutes proportionately.
- e) The estimation of costs associated with the product ‘rental/ activation/ recharge fees (postpaid)’ has proceeded on the basis that rental or activation charges and recharge fees are paid by the postpaid segment to retain connectivity to the network for a specified period while in the prepaid segment they mainly represent the value of different kinds of vouchers in lieu of free call minutes, reduced tariff, etc. Thus, there is a case for disregarding costs associated with the postpaid rental product since the present exercise is intended to yield the per minute cost of access by calling card service providers as a form of compensation for the amount of work done for such origination by access service providers. This is particularly salient in the case of wireline networks where the overwhelming majority of subscribers fall in the postpaid segment (against about only 4% in the wireless segment), the cost of the postpaid rental product would greatly inflate the cost per minute of access³ because of the huge legacy costs associated with the wireline network as well as the leapfrogging achieved by the history of rapid rollout of the wireless network that did not permit economies of scale or scope to fructify in the wireline network. The deduction of the cost of postpaid rental is thus consistent with the reckoning of this as a sunk cost that may not be sought to be recovered from call revenues. As such, the costs associated with the postpaid rental product have not been included in the calculations.
- f) Sum of costs allocated to outgoing minutes (i.e. sales and marketing costs and proportionate share in other remaining costs) and return on capital employed (ROCE) @15% has been divided by outgoing minutes to derive the cost per outgoing minute which is denoted below:

$$\text{Cost per outgoing minute} = \frac{X_1 + X_2 + X_3}{OG_M}$$

Where

X_1 represents sales and marketing costs (fully allocated to outgoing minutes);

X_2 is the share in all other costs (proportionate to outgoing minutes);

X_3 is return on capital employed @ 15% (proportionate to outgoing minutes) and;

OG_M represents total outgoing minutes.

- g) License fee (8%) and SUC (5%) for wireless service and License fee (8%) for wireline service have been loaded on the cost per outgoing minute so derived to compute the access cost per minute to be paid by the calling card service provider to the access service providers as under:

$$\text{Access Cost per minute} = \frac{\text{Cost per outgoing minute} \times 100}{(100 - \text{LF rate} - \text{SUC rate}^*)}$$

* where applicable

- h) Based on the above methodology, the access charge per minute comes to about 35 paisa in wireless service and about 104 paisa in wireline service as shown in following Table 2:

3. The cost allocated to the postpaid rental product in wireline and wireless services is about 44% and 30% of the total cost respectively.

TABLE- 2

(Rs. in crore)

ACCESS COST (INDUSTRY)		
Particulars	Wireless	Wireline
(A) Cost:	46035	6220
(i) Sales & Marketing Cost [^]	12581	250
(ii) All other costs*	33454	5970
(B) Capital Employed *	57873	12343
(C) Return on Capital Employed (RoCE) @ 15%	8681	1851
(D) Total Access Cost including RoCE(A+C)	54716	8071
(E) Outgoing Minutes of Usage (in crore)	178490	8433
Access Cost per Outgoing Minute (in paisa)		
(F) Access Cost including RoCE(D/E)	31	96
Access Cost per minute after loading LF(8%) & SUC(5%)[#]	35	104
[^] fully allocated to outgoing minutes		
* Proportionate share of outgoing minutes in relevant cost. In wireless, share of outgoing minutes in total minutes is 49% and in wireline 56%.		
[#] wherever applicable.		

(i) There is a substantial difference in access cost per minute in wireless service and wireline service due to the differences in costs of operation, legacy network, etc. Note that the wireline segment is basically dominated by two PSUs (BSNL and MTNL) which have 77% of subscribers (in March 2014) but have 87% share of cost⁴. The depreciation and employees cost of these two PSUs is about 61% of their total cost of wireline whereas in case of private TSPs it is about 42%. Further wireline subscribers as well as revenue are consistently declining whereas costs are to be incurred for running, maintaining and upgrading the fixed line network, leading to heavy underutilization of network. The Capital Employed Turnover Ratio⁵ (Revenue/Capital Employed) is 66% in wireless service whereas in wireline service it is only 25%.

40. The Authority is of the view that it would be reasonable to fix the access charges at 40 paisa per minute for wireless and at 120 paisa per minute for wireline after giving a mark-up of about 15 % on the access costs derived above.
41. To summarize, the issue of providing choice of ILDO to consumers has been festering since 2002 when the Direction on carrier selection was first issued. Thereafter, as detailed above, the TSPs took the plea in 2008 that calling cards would be a more appropriate solution for providing greater consumer choice. Accordingly, amendments were made in the licence conditions on the recommendations of the Authority to allow NLDO/ILDOs to issue calling cards. The Authority has given sufficient time to TSPs to negotiate access charges among themselves to provide choice of ILDOs to consumers so that consumers can get competitive rates for making their ISD calls. However, a number of TSPs were not able to arrive at a mutually negotiated access charge. Therefore, the Authority after following due consultation process has prescribed the access charges through this Regulation. The Authority is of the view that this Regulation is necessary to protect consumer interest and enhance consumer welfare.
42. The prescribed access charges would be the default option in all cases where negotiations between Access Service Provider and ILDO are not successful. While the Access Service Provider and ILDO would be free to enter into mutually agreed access charges, the access charges prescribed in this Regulation would be applicable where no agreements are entered into, now or in the future. However, all the agreements need to be entered into within the time frame prescribed in the various provisions of this Regulation.

4. Even if any private wireline service providers are considered, the access cost per minute is still about 55 paisa, much higher than the cost for wireless access.

5. Represents revenue generated form per unit of capital employed.